

LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

(Un análisis jurídico-financiero)

Investigadores principales:

Prof. D. Juan José Bayona de Perogordo

Profra. D^a. María Teresa Soler Roch

Investigadores:

Profra. D^a. Amparo Navarro Faure

Profra. D^a. Eva Aliaga Agulló

Prof. D. Luis Alfonso Martínez Giner.

SUMARIO.

INTRODUCCIÓN

I.- LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: ASPECTOS DOGMÁTICOS Y CONCEPTUALES.

1.- ASPECTOS DOGMÁTICOS

A) El Derecho Presupuestario

- a) La configuración del Derecho Presupuestario sobre la concepción del Presupuesto del Estado.**
- b) El Derecho Presupuestario y la concepción unitaria del Derecho Financiero. La conexión ingreso-gasto expresada en el Presupuesto.**
- c) Poder financiero y función presupuestaria.**

B) El Derecho de los Gastos Públicos

- a) Concepto. La elaboración dogmática del Derecho de los Gastos Públicos**
- b) El Derecho de los Gastos Públicos y el Derecho Presupuestario.**

2.-ASPECTOS CONCEPTUALES: LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS VIGENTES

A) Los principios presupuestarios

- a) El principio de unidad**
- b) El principio de universalidad**
- c) El principio de equilibrio presupuestario**
- d) El principio de anualidad**
- e) El principio de especialidad**

B) Los principios constitucionales del gasto público

II.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

1.- El régimen jurídico de los nuevos principios presupuestarios.

- A) El principio de estabilidad presupuestaria.**
- B) El principio de plurianualidad**
- C) El principio de transparencia**
- D) El principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.**

2.- El procedimiento presupuestario de la estabilidad

- A) El establecimiento del objetivo de la estabilidad**
- B) La previsión plurianual de ingresos y gastos**
- C) El límite máximo anual de gasto**

3.- La gestión presupuestaria en el marco de la estabilidad presupuestaria

- A) El Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria y su aplicación**
- B) El saldo de liquidación presupuestaria**

4.-El control de la estabilidad presupuestaria

5.-El régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria en las Haciendas Territoriales

- A) El marco constitucional interno**
- B) El marco constitucional comunitario**
- C) El marco legislativo previo**
 - a) La Ley de Haciendas Locales**
 - b) La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, los Estatutos de Autonomía y las Leyes de Hacienda Pública**
- D) El régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria**
 - a) La estabilidad presupuestaria de las Haciendas Locales**

- b) La estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas**

III.- EL GASTO PÚBLICO EN UN CONTEXTO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

1.- La interrelación entre el gasto público y la estabilidad presupuestaria: una introducción.

2.- La programación del gasto público y la estabilidad presupuestaria.

- A) Los escenarios de previsión plurianual y las leyes de gasto**
- B) La estabilidad presupuestaria y el principio de justicia en materia de gasto público**
- C) Los mecanismos de contención del gasto: el objetivo de estabilidad y el límite máximo de gasto**

3.- La ejecución del gasto público y la estabilidad presupuestaria

- A) La ejecución del gasto y los principios de eficacia, eficiencia y calidad**
- B) Los condicionantes en la contratación de obligaciones públicas (artículos 6.1 y 12.2 LGEP)**
- C) El cumplimiento de las obligaciones públicas en el marco del Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.**

IV.- REFLEXIÓN FINAL EN TORNO A LA REFORMA DE LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA

1.- El alcance de la reforma

2.- La función codificadora de la Ley General Presupuestaria

3.- Principios Generales

INTRODUCCIÓN

La introducción en nuestro Derecho del nuevo concepto de estabilidad presupuestaria merece, sin duda, una reflexión que vaya más allá de la mera exégesis de las Leyes reguladoras ¹. La aprobación de estas Leyes, así como las modificaciones normativas que puedan afectar a otras Leyes como consecuencia de dicha aprobación ², son desde luego, el punto de referencia y por así decirlo, la ocasión que ha propiciado el presente estudio; pero es necesario subrayar desde el inicio que el concepto de estabilidad presupuestaria – al igual que ocurre con el concepto de déficit público – tiene en sí mismo una relevancia que trasciende el mero dato positivo y por ello mismo, contingente.

La noción de estabilidad presupuestaria se incardina en el propio concepto de actividad financiera – o, si se prefiere en el concepto de Hacienda Pública en su aspecto funcional ³- en la medida en que, siendo aquélla, en esencia una actividad de ingreso-gasto, cíclica y sujeta a planificación ⁴, aquel concepto expresa, precisamente, una determinada forma de ordenar, cíclicamente, la correlación entre los ingresos y los gastos públicos.

Esa correlación, a distintos niveles – necesidades y recursos, obligaciones y derechos, pagos y cobros – existe siempre; es, como ya hemos dicho, consustancial a la actividad financiera. Lo que se trata de determinar es si el ejercicio del poder financiero, una de cuyas manifestaciones fundamentales es, precisamente, la planificación cíclica

¹ Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior.

² Así, la elaboración de una nueva Ley General Presupuestaria, así como modificaciones en la LOFCA y en la Ley de Haciendas Locales

³ SÁINZ DE BUJANDA, F.: *Sistema de Derecho Financiero*, tomo I, volumen primero, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1977, pág. 26; BAYONA DE PEROGORDO, J.J./ SOLER ROCH, Mª.T.: *Derecho Financiero*, Volumen I, Librería Compás, Alicante, 1989, pág. 25.

⁴ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *Introducción al estudio del Derecho Financiero*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1976, pág. 49; SÁINZ DE BUJANDA, F.: *Sistema de Derecho Financiero*, tomo I, volumen primero, ob. cit. pág. 32. BAYONA DE PEROGORDO, J.J./ SOLER ROCH, Mª.T.: *Derecho Financiero*, Volumen I, ob. cit. pág. 26.

de dicha actividad, debe adecuar aquella correlación de acuerdo con determinados principios y en qué medida la estabilidad presupuestaria es uno de ellos.

Cuando decimos *debe adecuar* nos referimos, claro está, a un imperativo de naturaleza jurídica, a la ordenación de la actividad financiera desde la perspectiva del Derecho, lo cual sitúa el análisis de la estabilidad presupuestaria en el terreno de los principios rectores del ordenamiento jurídico-financiero, ya que sólo este tipo de principios pueden limitar el ejercicio del poder financiero del Estado y de los demás entes públicos.

Sentada esta premisa, creemos que una primera aproximación a la idea de estabilidad presupuestaria ofrece una sensación en cierto modo paradójica. La estabilidad presupuestaria, como manifestación del principio de “finanzas públicas sólidas”⁵ aparece, formalmente, como un principio de nuevo cuño, pero el criterio subyacente que no es otro que la limitación del déficit público, enlaza con la ortodoxia hacendista clásica uno de cuyos máximos exponentes es el principio de equilibrio presupuestario. Podríamos decir que la estabilidad presupuestaria es un “nuevo viejo conocido”.

Empezando por los elementos novedosos, podemos afirmar que la mayor novedad la constituye, sin duda, la propia irrupción del principio en el ordenamiento jurídico. Tradicionalmente, principios como el equilibrio presupuestario, la llamada “minimización” del gasto público o el propio concepto de déficit público, se han desarrollado en el ámbito de la Economía Financiera y los criterios que en su día inspiraron la conocida como ortodoxia presupuestaria clásica eran, en definitiva, criterios de racionalidad económica destinados a orientar las decisiones presupuestarias de los poderes públicos; lo cual, obviamente, no significa que dichos criterios fueran neutrales ni desprovistos de un importante substrato ideológico que era, en definitiva, el del liberalismo clásico que propugnaba, como es bien sabido, una reducción del papel

⁵ Artículo 4.3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (texto consolidado): “Dichas acciones de los Estados miembros y de la Comunidad implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable”.

del Estado al mantenimiento de servicios públicos indispensables y no prestados por el sector privado.

Aquellos principios no adquirieron, sin embargo, carta de naturaleza jurídica, ni fueron expresamente asumidos por el Derecho; no fueron, en definitiva, positivizados. En el terreno jurídico, la ortodoxia presupuestaria estuvo representada por el principio de legalidad, cuyo fundamento residía en la noción de control: control del Parlamento sobre las decisiones presupuestarias anuales y sobre el manejo de los fondos públicos.

El anterior es un dato a tener en cuenta, en particular, en relación con el principio de equilibrio presupuestario respecto de la actividad financiera del Estado. De ahí, precisamente, el impacto o sensación de novedad que produce la reforma normativa representada por las nuevas Leyes que instalan, por así decirlo, el principio de estabilidad presupuestaria en nuestro Derecho positivo; y ello, teniendo en cuenta que se trata de una opción de política legislativa con escasos precedentes en el Derecho comparado.

Pero además, el concepto de estabilidad presupuestaria que se propone a través de esta reforma legislativa ofrece, entre otros, tres importantes rasgos distintivos que lo singularizan y que deben reseñarse, asimismo, entre los aspectos novedosos.

Nos referimos, en primer lugar, al aspecto representado por la planificación plurianual. Antes hemos aludido al carácter cíclico y planificado como rasgos consustanciales a la actividad financiera, rasgos que han tenido y siguen teniendo su reflejo indudable en el Presupuesto anual y en este marco se ha medido siempre la correlación entre ingresos y gastos públicos en términos de equilibrio, déficit o superávit. Sin embargo, la estabilidad presupuestaria que ahora se propone, se establece con referencia a un ámbito plurianual al que deberán adecuarse - en términos de estabilidad, se entiende - las decisiones presupuestarias anuales. Esta correlación añade, sin duda, un elemento nuevo a considerar en el concepto de planificación de la actividad financiera.

En segundo lugar, la estabilidad presupuestaria abarca el ciclo completo de la actividad financiera o, si se prefiere, se identifica con la idea de equilibrio presupuestario en sentido amplio, que se caracteriza por medir la correlación entre los ingresos y gastos públicos no sólo en el momento de elaboración y aprobación del Presupuesto (equilibrio, déficit o superávit inicial), sino también en el momento de su liquidación (equilibrio, déficit o superávit final).

En tercer lugar, el importante papel otorgado al concepto de sector público en relación con el ámbito subjetivo de la estabilidad presupuestaria. En este caso, sin embargo, se trata de una novedad relativa, porque ya desde la Constitución de 1978, aquel concepto ha adquirido carta de naturaleza jurídica ⁶. La novedad reside, al igual que ocurría con el elemento representado por la planificación plurianual, en el hecho de superponer a distintos ámbitos subjetivos independientes entre sí desde el punto de vista presupuestario, una disciplina común representada por la estabilidad presupuestaria y ello – aquí reside el dato más novedoso y significativo – mediante una decisión formalmente adoptada por el poder financiero del Estado.

Finalmente, en esta primera aproximación a los aspectos novedosos de la estabilidad presupuestaria, cabría destacar su carácter de principio limitativo del poder financiero; circunstancia que, así enunciada, no constituye novedad alguna, ya que los principios rectores del ordenamiento financiero, precisamente por el hecho de serlo, cumplen aquella función. La novedad o, si se prefiere, lo “atípico” de este principio, tal como ahora se introduce en nuestro Derecho, por la vía de la legislación ordinaria, es su carácter no constitucional, con lo cual cabe plantear alguna duda razonable respecto de su identificación con aquel tipo de principios y sobre todo, de su eficacia como principio limitativo del poder financiero. A menos, claro está, que la estabilidad presupuestaria pueda conceptuarse como expresión de un auténtico principio rector de la actividad financiera establecido al máximo nivel del ordenamiento jurídico; éste es el

⁶ En este sentido, el artículo 134.2 CE establece: “Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado”. Igualmente, el artículo 136 CE: “El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público”.

caso, como ya dijimos anteriormente, en relación con el principio comunitario de finanzas públicas sólidas proclamado en el artículo 4.3 del TCE.

Veamos ahora cuáles son los aspectos que nos revelan, en el nuevo concepto de estabilidad presupuestaria, el semblante de un viejo conocido.

Ante todo, hemos de destacar que la idea del equilibrio presupuestario o, en todo caso, de contención del déficit público ha estado de un modo u otro presente en el ordenamiento jurídico financiero, llegando a constituir un auténtico principio implícito de nuestro Derecho Presupuestario. La noción de “principio implícito”, tal como la enunciamos en otra ocasión ⁷ responde a la tesis según la cual existen en nuestro Derecho, junto a los principios del gasto público que expresamente proclama la Constitución otros principios que, procedentes de la ideología presupuestaria tradicional, se han instalado en el ordenamiento positivo e impregnan el régimen jurídico del gasto público.

Pues bien, entre estos principios implícitos destaca, precisamente, el de equilibrio presupuestario o si se prefiere, un objetivo de estabilidad presupuestaria entendiendo por tal, el mantenimiento de la correlación entre ingresos y gastos aprobada en el Presupuesto, de modo que no aumente el déficit inicial. La actuación de este principio se produce porque el régimen jurídico del gasto público, en su sometimiento al régimen de presupuesto, está ordenado desde la óptica de su financiación y no desde la perspectiva de su destino o finalidad que es la satisfacción de las necesidades públicas; pero esta lógica de la financiación limitada a través del Presupuesto impone un objetivo de nivelación entre los ingresos y los gastos públicos, tanto si la Ley lo impone expresamente, como en el caso de las Haciendas Locales, como si establece un régimen limitativo de los nuevos o mayores gastos o de la disminución de los ingresos previstos durante el ejercicio, como ocurre en relación con el Presupuesto del Estado.

⁷ SOLER ROCH, M^a.T.: “Los principios implícitos en el régimen jurídico del gasto público”, en *El sistema económico en la Constitución española*, volumen II, XV Jornadas de estudio de la Dirección General del Servicio jurídico del Estado. Ministerio de Justicia, Madrid, 1994.

Es cierto que el principio de equilibrio presupuestario, que constituyó uno de los pilares fundamentales de la Hacienda Pública para los economistas del siglo XIX y fue formulado por éstos como la necesidad de que el volumen total de gastos públicos no supere el de los recursos públicos ordinarios, a pesar de su importancia y a diferencia de otros principios presupuestarios tradicionales, no ha tenido reconocimiento expreso en nuestro Derecho positivo en relación con el Presupuesto del Estado, aunque como en su día observara la doctrina, la idea de equilibrio se reflejaba implícitamente, en la concepción presupuestaria de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911.

En el Derecho positivo vigente, ni la Constitución ni la Ley General Presupuestaria exigen que los Presupuestos Generales del Estado se presenten o aprueben con equilibrio inicial. Sin embargo, al propio constituyente le preocupa la defensa de un criterio o principio que podríamos denominar de mantenimiento de la relación entre los estados de gastos e ingresos inicialmente aprobado en la Ley de Presupuestos, como lo prueban las limitaciones impuestas a las facultades financieras de las Cortes Generales en los números 5 y 6 del artículo 134 de la Constitución ⁸ y que se proyectan sobre las decisiones relativas a aumento de gastos o disminución de ingresos, es decir, precisamente aquéllas que provocan nuevo o mayor déficit.

En la legislación ordinaria, la exigencia de equilibrio o nivelación presupuestaria inicial, es un criterio formalmente proclamado en relación con los Presupuestos de Haciendas financieramente dependientes, como es el caso de los Organismos Autónomos ⁹ o de las Haciendas Locales ¹⁰.

⁸ Artículo 134.5 CE: “Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

Artículo 134.6 CE: “Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”.

⁹ Artículo 54 Ley General Presupuestaria: “...Del mismo modo, los departamentos ministeriales remitirán al Ministerio de Economía y Hacienda los estados de ingresos y gastos de los organismos autónomos a ellos adscritos, formando un solo presupuestos por cada organismo, que comprenderá todas las actividades, operaciones y servicios que deban realizar en virtud de las funciones que tenga asignadas, y no podrá tener déficit inicial ni créditos destinados a obligaciones de carácter permanente que excedan del importe de sus ingresos ordinarios”.

A las reflexiones anteriores se podría objetar, no obstante, que el nuevo concepto de estabilidad presupuestaria supone un salto cualitativo importante en la ordenación de la actividad financiera que va mucho más allá de las medidas anteriormente citadas y además, no puede decirse en puridad que el principio de estabilidad que ahora se propugna sea el resultado de una evolución en la configuración de dichas medidas.

La estabilidad presupuestaria es, en definitiva, un concepto que tiene mas de nuevo que de viejo, pero no porque la idea que lo sustenta sea desconocida, sino porque el principio con el que se identifica es un principio de introducción reciente en nuestro ordenamiento. Pero esta vez se trata de un principio jurídico, positivizado al máximo nivel del ordenamiento, de alcance general en el sentido de principio rector de la actividad financiera y limitativo del poder financiero en todos los niveles de Hacienda.

Nos referimos, una vez más, al ámbito del Derecho comunitario originario y al principio de finanzas públicas sólidas proclamado en el artículo 4.3 del TCE ¹¹. Este principio, más allá de su pertenencia al citado ámbito, forma parte de lo que ya se viene reconociendo como la Constitución financiera europea ¹², entendiendo por tal el conjunto de principios y derechos fundamentales que el Tratado CE establece no sólo respecto de la ordenación de la propia Hacienda comunitaria, sino también en relación con las Haciendas de los Estados miembros, incluyendo la posición jurídica de los ciudadanos europeos en relación con el ejercicio del poder financiero.

Pues bien, en este marco y extrapolando la tradicional distinción entre parte orgánica y parte dogmática de la Constitución, el principio de finanzas públicas sólidas debe sin duda considerarse como perteneciente a las normas que constituyen la parte orgánica de la Constitución financiera europea, en la medida en que se incluye en un

¹⁰ Artículo 146.4 Ley de Haciendas Locales: “Cada uno de los presupuestos que se integran en el Presupuesto General deberá aprobarse sin déficit inicial”.

¹¹ Este principio ha sido denominado por BAYONA DE PEROGORDO, J.J./ SOLER ROCH, M^a.T.: *Materiales de Derecho Financiero*, 3^o edición, Compás, Alicante, 1999, pág. 29, como principio de solidez financiera.

¹² En este sentido, MARTÍN JIMÉNEZ, A.J.: “El Derecho Financiero constitucional de la Unión Europea”, en *Civitas REDF*, nº 109-110, 2001, en particular las páginas 154 y ss.

precepto dirigido a ordenar la actuación de los Estados miembros. En tal sentido, puede considerarse aquel principio como una limitación del poder financiero de dichos Estados.

Como ocurre con todo precepto de rango constitucional o superior que establece este tipo de principios, la referencia incluida en el artículo 4.3 del Tratado CE no contiene una definición del mismo. Sin embargo, una interpretación sistemática del propio Tratado y de alguno de los Protocolos relativos al Tratado UE ¹³, permiten identificar aquella limitación, al menos con la prohibición de déficit público excesivo, concepto este último que estas mismas disposiciones delimitan sobre la base de la relación entre el producto interior bruto de cada Estado miembro y dos parámetros financieros básicos: el déficit público y el endeudamiento. ¹⁴

Si éstos son los conceptos de referencia en la interpretación del principio de solidez financiera, parece claro que la estabilidad presupuestaria, en la medida en que instaure la nivelación o el superávit como criterio general y la excepcionalidad de la situación de déficit público, incide sobre aquellos dos parámetros: directamente sobre el déficit público e indirectamente, sobre el nivel de endeudamiento al ser éste, en definitiva, el mecanismo de financiación del déficit; de ahí que la estabilidad presupuestaria constituya una manifestación del cumplimiento de aquel principio y desde esta perspectiva, pueda afirmarse que la estabilidad presupuestaria puede considerarse un objetivo legitimado por la Constitución financiera europea.

En el orden metodológico, el presente estudio pretende realizar una aproximación científica, desde el Derecho Financiero, al concepto de estabilidad presupuestaria. También en este terreno creemos conveniente formular algunas reflexiones iniciales.

¹³ Artículo 104 TCE: “Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos”. En este sentido, el Protocolo nº 20, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit público excesivo, se refiere a los valores de referencia que determinan un déficit público excesivo.

¹⁴ El artículo 1 del Protocolo nº 20, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit público excesivo establece que: “Los valores de referencia que se mencionan en el apartado 2 del artículo 104 del Tratado serán: -3 por 100 en lo referente a la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto

El reconocimiento de la estabilidad presupuestaria como principio rector del ordenamiento financiero supone introducir un elemento nuevo en el análisis jurídico de la actividad financiera; y esa novedad – por qué no decirlo – tiene algo de efecto revulsivo, ya que implica un giro en la consideración que hasta ahora tenían estas cuestiones para la doctrina jurídico-financiera.¹⁵ Nadie puede dejar de reconocer que nociones como la de equilibrio, superávit o déficit público pertenecían al ámbito de lo “extrajurídico”, de ahí que la necesidad de abordar su estudio desde la óptica del Derecho Financiero pueda provocar una cierta sensación de perplejidad; se trata de un tema que – por expresarlo en román paladino – nos pilla con el paso cambiado.

Existen, sin duda, varios factores que han contribuido a esta situación y que reseñamos brevemente a continuación, sin ningún ánimo o pretensión de originalidad, ya que se trata de causas sobradamente conocidas.

El primero es un factor de Derecho positivo y, en concreto, la ausencia hasta ahora de un reconocimiento jurídico-positivo del principio de equilibrio presupuestario, sobre todo en relación con el Presupuesto del Estado; esta identificación de lo jurídico con lo “positivizado” ha sido hasta ahora determinante para relegar el equilibrio presupuestario al ámbito de lo extrajurídico. El equilibrio, la contención o reducción del déficit, la limitación del endeudamiento se consideran, en definitiva, criterios o reglas de racionalidad económica que deben presidir el desarrollo de la actividad financiera, pero ni siquiera esa idea de racionalidad los identifica como principios generales del ordenamiento financiero, porque no es extrapolable al ámbito del Derecho público un criterio similar al del “buen padre de familia” existente en el Derecho privado.

Es cierto que el artículo 31.2 de nuestra Constitución ha introducido la eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto público como principios rectores del Derecho de los gastos públicos; pero estos principios no pueden considerarse

interior bruto a precios de mercado: - 60 por 100 en lo referente a la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado”.

directamente ni por sí solos, un mandato constitucional que exija el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. En cuanto a las normas limitativas de las competencias financieras de las Cortes Generales establecidas en el artículo 134.5 y 6, destinadas a evitar el aumento del déficit público sin autorización del Ejecutivo es evidente, como ya hemos dicho, que revelan un fundamento conectado a esa idea de racionalidad económica que late en todo precepto relativo a la contención del déficit público, pero tampoco llegan a establecer un mandato de estabilidad presupuestaria y, es más, ni siquiera llegan a garantizar dicha contención, ya que sus efectos jurídicos son los de una regla constitucional de atribución de competencias, de modo que sólo al Gobierno corresponde adoptar decisiones que impliquen nuevos o mayores gastos o menores ingresos.

El segundo factor, relacionado con el anterior, consiste en el carácter económico del propio concepto de déficit público. Como es bien sabido, el déficit se identifica con la diferencia entre los recursos públicos ordinarios (distintos del endeudamiento) y los gastos públicos. Sin embargo, una lectura de la correlación entre gastos e ingresos públicos en términos jurídicos, arroja un resultado diferente; baste, como ejemplo, recurrir a los conceptos utilizados en la vigente Ley General Presupuestaria, que define el Presupuesto como la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos que se van a liquidar y de las obligaciones que se van a reconocer anualmente y, al mismo tiempo, identifica como derechos económicos de la Hacienda Pública el producto de las operaciones de crédito.¹⁶

Desde esta perspectiva y a riesgo de parecer una *boutade*, podría decirse que el Presupuesto, en cuanto correlación de derechos y obligaciones siempre está “jurídicamente equilibrado”; pero evidentemente ésta sería una expresión desafortunada. Lo que ocurre, en realidad, es que el legislador, al enumerar los derechos de la Hacienda Pública no ha tenido en cuenta la distinta naturaleza de dichos derechos, ni en sí mismos considerados, ni como derechos económicos a liquidar reflejados en el

¹⁵ Una excepción a este panorama la constituye el trabajo de NAVARRO FAURE, A. *Aspectos jurídico-financieros del déficit público (especial referencia al déficit autonómico)*, Col·lecció d'Hisenda, 4, Generalitat Valenciana, 1993.

Presupuesto anual. Y ello es así porque desde el punto de vista jurídico, todos los derechos liquidables son igualmente aptos para atender el cumplimiento de las obligaciones; todo ingreso es, en definitiva, apto para la cobertura de un gasto. Y este principio, el de cobertura del gasto público ha sido, hasta ahora, el único determinante de la relación ingreso-gasto a través del mecanismo presupuestario.

Otro importante factor a tener en cuenta es el de preferente atención doctrinal hacia los principios constitucionales financieros, frente a una preferencia mucho menos acusada por el estudio de los principios financieros del Derecho comunitario originario. Los principios financieros de la Constitución española y, sobre todo, la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional e, incluso, estas mismas cuestiones en el ámbito del Derecho comparado, siguen gozando por parte de nuestra doctrina de una clara preferencia en relación con el análisis de los principios financieros comunitarios o de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo.

En este terreno, vaya por delante que no somos partidarios de contraponer Constitución financiera española *versus* Constitución financiera europea. El Derecho comunitario forma parte de nuestro ordenamiento y tanto la Constitución como los Tratados están en la cúspide de ese ordenamiento; es en esa cúspide – bicéfala, si se quiere – donde deben encontrarse los principios rectores de nuestro ordenamiento financiero (legalidad, capacidad económica, no discriminación, asignación equitativa de los recursos públicos o solidez financiera).

No podemos dejar de referirnos, por último, a los efectos que el análisis jurídico de la estabilidad presupuestaria puede tener desde la perspectiva de la denominada concepción unitaria del Derecho Financiero. La noción misma de estabilidad presupuestaria entronca con el eje dogmático de aquella concepción, que la doctrina clásica española, con diversos matices, siempre ha identificado con la denominada

¹⁶ Así se deduce de los artículo 48 y 22 LGP respectivamente.

“unidad esencial del fenómeno financiero”¹⁷, que se produce por la conexión ingreso-gasto a través del Presupuesto.

Paradójicamente, la impecable lógica de la concepción unitaria del Derecho Financiero, formalmente defendida por la práctica totalidad de la doctrina, no ha sido obstáculo para que esa misma doctrina haya volcado su atención preferente o exclusiva, en el estudio del Derecho Tributario; la atención al Derecho Presupuestario es escasa y el estudio del Derecho de los Gastos Públicos, todavía muy minoritario¹⁸. En este terreno, creemos que el estudio de la estabilidad presupuestaria desde el Derecho Financiero puede servir para confirmar o poner a prueba, una vez más, la validez de aquella concepción unitaria, revitalizando al mismo tiempo, parcelas del Derecho Financiero no siempre bien cuidadas pero no por ello menos relevantes.

El presente estudio propone analizar los aspectos jurídico-financieros de la estabilidad presupuestaria y se estructura en tres Capítulos. El primero, dedicado a los aspectos dogmáticos y conceptuales del nuevo principio; el segundo, al régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria en el ámbito de las distintas Haciendas y el tercero, al régimen jurídico del gasto público en el contexto de la estabilidad.

¹⁷ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *Introducción al estudio del Derecho Financiero*, ob. cit. pág. 70 y ss.; BAYONA DE PEROGORDO, J.J./ SOLER ROCH, M.T.: *Derecho Financiero*, Volumen I, ob. cit. pág. 64. En el ámbito de la doctrina italiana debe destacarse D'AMATI, N.: “Nozione critica del Diritto Finanziario”, *Diritto e Pratica Tributaria*, 1957, págs. 209 y ss.

¹⁸ Entre otros, debe destacarse BAYÓN MARINÉ, I.: *Aprobación y control de los gastos públicos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972; RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *Introducción al estudio del Derecho Financiero*, ob. cit.; BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: “Notas para la construcción de un Derecho de los Gastos Públicos”, en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 2, 1979; “El procedimiento de gasto público y su control”, en *Presupuesto y Gasto Público* nº 13, 1982; *El Derecho de los Gastos Públicos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991. ORÓN MORATAL, G.: *La configuración constitucional del Gasto Público*, Tecnos, Madrid, 1995.

I.- LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: ASPECTOS DOGMÁTICOS Y CONCEPTUALES.

La concepción unitaria del Derecho Financiero se ha considerado tradicionalmente compatible con el reconocimiento de diversas ramas que integran esta disciplina, organizada en torno a los principales institutos a través de los cuales se manifiesta la actividad financiera¹⁹.

Como hemos advertido en la Introducción, un principio como el de estabilidad presupuestaria, cuyo contenido afecta a la conexión entre ingresos y gastos públicos, es decir, a la esencia unitaria del fenómeno financiero es, ante todo, un principio rector del Derecho Financiero.

Ahora bien, no es menos cierto que el instituto que mejor representa esa conexión entre ingresos y gastos públicos y además, precisamente, una conexión de contenido esencialmente jurídico, entre los derechos y las obligaciones de la Hacienda Pública, es precisamente, el Presupuesto. El Presupuesto, que definimos como instituto centralizador de la actividad financiera ²⁰ es, precisamente, el objeto de conocimiento del Derecho Presupuestario que, en nuestra doctrina, ha adquirido carta de naturaleza como una de las ramas del Derecho Financiero.

Parece fuera de toda duda – su propia denominación así lo indica – que la estabilidad presupuestaria es un principio de Derecho Presupuestario y ello no sólo por la propia lógica del concepto, sino porque sus principales efectos van a proyectarse sobre las decisiones presupuestarias anuales.

Sin embargo, reducir el análisis del principio al ámbito del Derecho Presupuestario nos parece un enfoque limitado, en la medida en que los mecanismos a

¹⁹ SAINZ DE BUJANDA, F.: *Sistema de Derecho Financiero*, tomo I, volumen primero, ob. cit. págs. 476 y ss, y volumen segundo referido a las ramas del Derecho Financiero.

²⁰ Vid. en este sentido BAYONA DE PEROGORDO, J.J./ SOLER ROCH, Mª.T.: *Derecho Financiero*, Volumen I, ob. cit. pág.79.

través de los cuales se manifieste el cumplimiento de aquel principio, pueden trascender el ámbito del Presupuesto para incidir en otros institutos financieros. En principio y con independencia de las concretas opciones legislativas, un objetivo de estabilidad presupuestaria puede ordenarse de acuerdo con medidas que afecten a los ingresos (por ejemplo: aumento de impuestos, limitación del endeudamiento) o a los gastos públicos (reducción del volumen de gasto).

Como ya advertimos en la Introducción, la idea de equilibrio o contención del déficit ha venido actuando en nuestro ordenamiento jurídico como un auténtico principio jurídico implícito que ha condicionado al régimen jurídico del gasto público. Es evidente que, en el momento en que dicha idea se explicita a través del nuevo principio de estabilidad presupuestaria, éste va a condicionar, más todavía si cabe, la ordenación jurídica del gasto público. Buena prueba de ello es que el contenido de la estabilidad presupuestaria, en el caso de los Presupuestos Generales del Estado implica una limitación de los programas de gasto.²¹

Por ello, dos son a nuestro juicio, las ramas del Derecho Financiero a las que, por su concepto y efectos jurídicos, afecta el principio de estabilidad presupuestaria: el Derecho Presupuestario y el Derecho de los Gastos Públicos.

1. ASPECTOS DOGMÁTICOS

A) EL DERECHO PRESUPUESTARIO

a) La configuración del Derecho Presupuestario sobre la concepción del Presupuesto del Estado

La noción de Presupuesto como estado demostrativo y periódico de las previsiones sobre gastos e ingresos públicos es anterior a la propia construcción del Derecho Presupuestario.

El concepto de Presupuesto tal como ahora lo entendemos, es decir, como instituto financiero, es por así decirlo, una creación del Derecho Presupuestario que adquirió carta de naturaleza en el marco histórico y político del Estado de Derecho, pero ello no impide considerar que su origen, como documento ilustrativo de los ingresos y gastos públicos, se encuentra en períodos históricos anteriores pero ya, en cierto modo, conectados con una determinada idea de control político sobre la actividad del soberano.

En este sentido, se ha identificado el origen histórico del Presupuesto con las primeras manifestaciones del principio de autoimposición, que exigía el consentimiento de los súbditos, expresado a través de sus representantes, a la sujeción a los tributos solicitados por el monarca ²². La evolución de este principio en Inglaterra supuso - como ya observara GARCÍA AÑOVEROS²³ - institucionalizar la competencia financiera del Parlamento para el establecimiento de los tributos; en relación con los gastos, la posterior exigencia de una justificación respecto al destino de los ingresos consagró el derecho del Parlamento a discutirlos con ocasión de aquella aprobación.

La doctrina española ²⁴ ha puesto de relieve cómo en los reinos medievales españoles se produjo una evolución análoga de las instituciones políticas y financieras, situando en el año 1.888 el momento histórico a partir del cual se convocan y reúnen periódicamente las Cortes para otorgar los tributos solicitados por el monarca; se instituyó así una práctica política que, a finales del siglo XV decantó una doctrina financiera basada en tres principios, según los cuales: no pueden exigirse tributos en cuantía superior a la autorizada por las Cortes, las sumas votadas deben destinarse a las necesidades para las que se han solicitado y la recaudación de los tributos autorizados

²¹ Artículo 13 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

²² Este principio ya fue proclamado formalmente en 1215 en la Carta Magna que establecía al efecto: “No se levantará en nuestro reino ningún tributo o ayuda sin el consentimiento del Consejo común de nuestro Reino”.

²³ GARCÍA AÑOVEROS, J.: *Derecho Presupuestario*. Apuntes de Cátedra. Sevilla, 1969.

²⁴ SAINZ DE BUJANDA, F.: *Hacienda y Derecho*, volumen I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1945, págs. 284 y ss ; GARCÍA AÑOVEROS, J.: *Derecho Presupuestario*. Apuntes de Cátedra. Ob. cit; Seminario de Derecho Financiero de la Universidad de Madrid: *Notas de Derecho Financiero*, ; RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*, Tecnos, Madrid, 1970.

está limitada en el tiempo al período en que se realicen los gastos a cuya cobertura están destinados.

En la Edad Moderna, con poder político entronizado en la monarquía absoluta, desaparecen las instituciones representativas pero, al mismo tiempo los tributos se convierten en recursos ordinarios debido al crecimiento de los gastos públicos. En este contexto, la necesidad de contar con un documento que reflejara el volumen de los gastos e ingresos públicos, dio lugar a la aparición de las llamadas escrituras de millones que, a juicio de SAINZ DE BUJANDA ²⁵, son los primeros documentos en los que el Estado moderno intentó recoger el ciclo presupuestario, estableciendo un equilibrio entre ingresos y gastos públicos, así como las normas para su distribución y utilización.

Pero como ya hemos advertido inicialmente, la concepción del Presupuesto del Estado en base a la cual se construyó una teoría jurídica que sirvió de base a la elaboración del Derecho Presupuestario, hay que situarla en torno al advenimiento del Estado representativo y de sus instituciones políticas basadas, entre otros, en el principio de la separación de poderes.

En Francia, la Declaración de Derechos del hombre y el ciudadano de 1789 reconoció no sólo el derecho al consentimiento del tributo, sino también a la autorización y control del gasto ²⁶, lo cual se llevó a cabo, a partir del siglo XIX en el marco del Presupuesto.

También en España, la configuración política y jurídica del Presupuesto del Estado se origina con el constitucionalismo y el advenimiento del Estado liberal. La Constitución de Cádiz de 1812 proclamó el principio de legalidad financiera en su artículo 131 y el principio de equilibrio presupuestario en su artículo 340. Posteriormente, las Instrucciones de 1.824 y 1.825 del Ministro de Hacienda López

²⁵ SAINZ DE BUJANDA, F.: *Hacienda y Derecho*, volumen I, ob. cit. pág. 308.

Ballesteros y los Decretos de 14 de noviembre de 1.825 y 28 de abril de 1.828 establecieron los principios y criterios contables para la elaboración del Presupuesto aunque no fue hasta después de 1.835 cuando se normalizaron los Presupuestos ²⁷.

Debe advertirse, no obstante, que aunque la relación entre el concepto de Presupuesto y el Estado constitucional es una premisa generalmente admitida no siempre ha sido unánimemente admitida por la doctrina. Sobre este tema, una de las cuestiones fundamentales que plantea la configuración política y jurídica del Presupuesto del Estado, es determinar si dicho instituto es o no concebible autónomamente respecto de un determinado esquema político y, en particular, respecto del Estado representativo fruto de la doctrina política que sustentó la Revolución francesa de 1.789.

En nuestra doctrina, PIERNAS HURTADO ya subrayó en su día la relación existente entre el Presupuesto y el Estado representativo ²⁸. SAINZ DE BUJANDA afirmó que la aprobación del Presupuesto por la Cámara de representantes es un dato esencial en la estructura del Estado constitucional y explicativa de una determinada ideología política, refiriéndose en tal sentido a la “significación defensiva del Presupuesto en el Estado demoliberal”, expresiva de la desconfianza y la consiguiente necesidad de control del Parlamento sobre el Gobierno, como idea que mejor expresa la esencia política de dicha institución; sin embargo, entiende que éste es un dato “totalmente irrelevante en una definición científica del Presupuesto” ya que éste no es mas que una previsión relativa a los ingresos públicos y una autorización de los gastos públicos que aquellos financian para un período determinado y, como tal documento, deberá ser aprobado por “el titular del poder supremo del Estado, quien quiera que sea éste según las estructuras políticas”²⁹.

²⁶ “Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de vigilar su empleo y determinar su cuantía, recaudación y duración”.

²⁷ PIERNAS HURTADO, J.M: *Manual de Instituciones de la Hacienda Pública española*, Madrid, 1875.

²⁸ PIERNAS HURTADO, J.M: *Manual de Instituciones de la Hacienda Pública española*, Madrid, 1875.

²⁹ SAINZ DE BUJANDA, F.: *Hacienda y Derecho*, volumen I, ob. cit. pág. 321 y ss.

Para GARCÍA AÑOVEROS la fundamentación teórica del Presupuesto se configuró en el siglo XIX con base en tres criterios políticos: el predominio de la representación popular como depositaria de la soberanía, la desconfianza del Parlamento frente al poder Ejecutivo y la idea de control (como consecuencia de los dos anteriores). Este autor ya advirtió asimismo, cómo estas ideas políticas no eran ajenas a los principios económicos que sustentaban la llamada “ortodoxia presupuestaria clásica” basada en la limitación del gasto público y en el equilibrio presupuestario ³⁰.

En la línea mayoritaria, RODRÍGUEZ BEREJO llegó a calificar el Presupuesto del Estado como “la institución de Derecho público que con mayor claridad expresa el compromiso entre poderes del régimen parlamentario” ³¹. En relación con el tema que ahora nos ocupa, destaca la exposición de este autor en punto a los orígenes del Derecho Presupuestario en la doctrina de los iuspublicistas alemanes del siglo XIX y singularmente, en la teoría elaborada por LABAND ³². La tesis de este autor en punto a la consideración de la Ley de Presupuestos como una Ley formal ³³ pretendió en su momento, dar una respuesta a las tensiones manifestadas entre el principio monárquico y el principio representativo a favor del primero ya que como observa RODRÍGUEZ BEREJO “el derecho del Parlamento a aprobar el Presupuesto constituía un verdadero contrapunto liberal al principio monárquico y al rasgo absolutista de la monarquía prusiana, más incluso que la participación de las Cámaras en el ejercicio de la potestad legislativa” ³⁴.

ESCRIBANO LÓPEZ, también en oposición a las tesis evolucionistas, entendió que sólo a partir de los fundamentos políticos del Estado representativo (soberanía popular, separación de poderes y reserva de ley) se puede considerar una auténtica

³⁰ GARCÍA AÑOVEROS, J.: *Derecho Presupuestario. Apuntes de Cátedra*. Ob. cit.

³¹ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*, ob. cit.

³² LABAND, P.: *El Derecho Presupuestario*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

³³ Como es sabido, la premisa teórica de la que partió este autor es en esencia la siguiente: la Ley ha sido siempre tal por esencia, en base a su contenido (criterio material), pero con el advenimiento del Estado constitucional, la necesaria intervención del órgano Legislativo hacen que revistan también dicha forma que, sin embargo, carecen de contenido normativo; aparece de este modo la teoría dualista de la ley, a partir de la cual este autor entiende el Presupuesto como uno de estos actos y otorga en consecuencia, a la Ley que lo aprueba, el carácter de ley puramente formal.

configuración jurídica del Presupuesto, de tal modo que en ausencia de aquellas bases, éste “no tiene más trascendencia que la de un mero documento contable”³⁵.

Esa conexión del Derecho Presupuestario con la identidad constitucional del Presupuesto del Estado sigue siendo, en esencia, una premisa básica; pero, por ello mismo, en la medida en que es identidad ha evolucionado, también lo han hecho los postulados y contenidos de aquella rama del Derecho Financiero. Parece evidente que la estabilidad presupuestaria hay que situarla como una de las manifestaciones recientes de esa evolución, como intentaremos analizar en el presente estudio.

Dos son, a nuestro juicio, los factores determinantes que desencadenaron, en su momento, la evolución de este instituto y, por ende, del Derecho Presupuestario; el primero está representado por un cambio en la configuración de la supremacía financiera que llega a afectar a la estructura jurídica del poder presupuestario; el segundo afecta al papel del Presupuesto como instituto centralizador de la actividad financiera y, en particular, a su contenido jurídico en relación con los ingresos y los gastos públicos. Pero debe tenerse en cuenta, además, un dato importante y en nuestra opinión evidente, representado por la interrelación entre ambos factores.; a ellos nos referiremos a continuación, aunque en un orden inverso al anteriormente referido, pero que nos parece más ilustrativo para apreciar la interrelación citada.

b) El Derecho Presupuestario y la concepción unitaria del Derecho Financiero. La conexión ingreso-gasto expresada en el Presupuesto

Como ya hemos advertido en la Introducción, la doctrina española se ha caracterizado por mantener, mayoritariamente, una posición unitaria respecto a la concepción del fenómeno financiero; posiciones casi siempre formuladas en torno a la

³⁴ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*, ob. cit.

³⁵ ESCRIBANO LÓPEZ, F.: *Presupuesto del Estado y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981

denominada “unidad esencial del fenómeno financiero” ³⁶, generalmente identificada en la conexión entre los ingresos y los gastos públicos en determinados principios e institutos que rigen la actividad financiera.

La concepción unitaria formulada en su “Sistema de Derecho Financiero” por SAINZ DE BUJANDA ³⁷ se mantiene sobre dos ideas: una interrelación de carácter finalista entre el ingreso y el gasto y el concepto de Presupuesto como instituto en el que se manifiesta dicha conexión. A juicio de este autor, la actividad financiera consiste en recaudar para gastar; ingreso y gasto aparecen como partes inescindibles de un todo que confiere fundamento y unidad objetiva y teleológica a la realidad que el Derecho Financiero configura ya que es, precisamente, el ordenamiento jurídico el que infunde unidad al ciclo de gastos e ingresos de los entes públicos, a través del instituto jurídico del Presupuesto.

VICENTE-ARCHE centró su atención en el plano de la conexión constitucional entre el gasto público y el deber de contribuir ya que el tributo es para este autor, un modo de financiar un determinado volumen de cargas o gastos públicos, aquellos que se cubren mediante reparto entre los ciudadanos y la contribución sería la cuota resultante de ese reparto³⁸. Pero este autor alude también al principio de cobertura como manifestación de la relación ingreso-gasto, al entender que el desarrollo de la actividad administrativa típica “exige siempre el empleo de dinero, esto es, la realización de gasto a cuya cobertura se destina la totalidad de los ingresos, que en él hallan su justificación, no sólo política y económica, sino también y antes incluso, jurídica”³⁹. La idea de

³⁶ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *Introducción al estudio del Derecho Financiero*, ob. cit. pág. 70 y ss.

³⁷ SAINZ DE BUJANDA, F.: *Sistema de Derecho Financiero*, tomo I, volumen primero, ob. cit. págs. 476 y ss.

³⁸ En una posición análoga a la manifestada en la doctrina italiana por D’AMATI que se refirió a una conexión explícita entre el tributo y el gasto público a través del principio constitucional de capacidad contributiva según el cual se debe contribuir al sostenimiento de las cargas públicas (artículo 53 de la Constitución italiana).

³⁹ VICENTE-ARCHE DOMINGO, F.: “Notas sobre el gasto público y contribución a su sostenimiento en la Hacienda Pública”, *Civitas REDF*, nº 3, 1974.

cobertura, así expresada por este autor, remite a un contenido instrumental en la relación ingreso-gasto, muy arraigada en las concepciones hacendistas clásicas ⁴⁰.

También para RODRÍGUEZ BEREJO, existe una conexión instrumental en el plano lógico y jurídico, entre los ingresos y los gastos públicos, que se refleja en la unión entre los tributos y el deber constitucional de contribuir según la capacidad económica; este autor considera asimismo que es el Presupuesto, como plan de ordenación de la actividad financiera que incluye los gastos y las previsiones de ingresos con qué financiarlos, el instituto en que se manifiesta la unidad del fenómeno financiero; esta unidad justifica, en su opinión, la defensa de una concepción unitaria del Derecho Financiero⁴¹.

Esta doble referencia a los principios constitucionales de justicia financiera y al instituto del Presupuesto, serán generalmente una constante en pronunciamientos doctrinales posteriores. Podemos citar en este sentido, afirmaciones como la de MARTIN QUERALT para quien la unidad del fenómeno financiero “no deriva sólo de su previsión conjunta en el Presupuesto, sino de su común sujeción a unos principios materiales que, si bien es cierto que son específicos en cada campo, como específica es la materia que informan, no lo es menos que presentan un incuestionable carácter unitario”⁴².

Por nuestra parte, también creemos que formular una conclusión válida sobre la unidad del fenómeno financiero, que justifique en el terreno dogmático una teoría jurídica de la Hacienda Pública y por ende, una concepción unitaria del Derecho Financiero, debe responder a una idea de vinculación entre los ingresos y los gastos públicos y si es posible, más allá de dicha vinculación, a un aspecto o característica que pueda considerarse común a todos los institutos financieros.

⁴⁰ Representadas por la conocida afirmación de G.JÈZE: “*Il y a des dépenses, il faut les couvrir*”

⁴¹ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*, ob. cit.

⁴² MARTÍN QUERALT, J.: “La Constitución española y el Derecho Financiero”, en *Hacienda Pública Española*, nº 63, 1980, pág. 101.

En relación con la primera de estas ideas, hemos visto como la mayoría de los pronunciamientos doctrinales la sitúan, al menos en dos niveles: el deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos y el Presupuesto; claro que éste último tiene la ventaja sobre el primero de expresar una conexión global, entre todo tipo de gastos e ingresos públicos (y no sólo los de naturaleza tributaria).

Por nuestra parte y en el marco de una concepción estructural de la Hacienda Pública (o, si se prefiere, de la actividad financiera como manifestación funcional de la Hacienda)⁴³, creemos que la unidad se manifiesta en tres niveles de relación distintos: entre recursos y necesidades públicas, entre derechos y obligaciones, entre ingresos (cobros) y gastos (pagos).

Es cierto que la relación en el primero de los niveles aludidos se manifiesta, jurídicamente, al nivel de los principios constitucionales financieros y también que uno de ellos es el de contribución al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica (artículo 31.1º de la Constitución española), pero este precepto, como ya hemos dicho, limita la relación a los recursos de naturaleza contributiva; por ello creemos que la relación global entre recursos y necesidades públicas se manifiesta mejor en el concepto constitucional de gasto entendido como asignación de recursos públicos, tal y como se deduce de la norma contenida en el artículo 31.2º de nuestra Constitución; el mandato según el cual “el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos” exige que las necesidades públicas sean atendidas mediante la asignación de los recursos públicos (de todos, sin distinción) y recíprocamente, que este tipo de recursos se destine a la satisfacción de aquellas necesidades.

Creemos que este concepto constitucional del gasto, conectado a la asignación de recursos públicos, merece ser tenido en cuenta, en su momento, en relación con el alcance de la estabilidad presupuestaria, al menos por dos razones: la primera,

⁴³ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *Introducción al estudio del Derecho Financiero*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1976, pág. 49; SÁINZ DE BUJANDA, F.: *Sistema de Derecho Financiero*, tomo I, volumen primero, ob. cit. pág. 32. BAYONA DE PEROGORDO, J.J./ SOLER ROCH, Mª.T.: *Derecho Financiero*, Volumen I, ob. cit. pág. 26.

relacionada con la limitación que dicha estabilidad impone a la utilización de determinados recursos públicos y la segunda, derivada de la proyección de la estabilidad presupuestaria en el terreno de la programación del gasto público, a la que se refiere igualmente el artículo 31.2º de nuestra Constitución.

El segundo nivel de relación está representado por la conexión entre los dos elementos básicos que integran la concepción patrimonial de la Hacienda Pública: los derechos y las obligaciones; éste es nivel de relación que se manifiesta en el Presupuesto.

En el ámbito de una concepción patrimonial de la Hacienda Pública, entendida como conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico y titularidad pública⁴⁴ y de una actividad financiera como una actividad encomendada a la Administración y consistente en el cumplimiento de dichas obligaciones mediante la gestión de los derechos⁴⁵, dicha actividad se somete al régimen de Presupuesto aprobado por el órgano Legislativo⁴⁶, que consiste en un documento en el que anualmente se refleja el importe de las obligaciones que se van a reconocer y los derechos que se prevén liquidar⁴⁷.

Por esta razón, el Presupuesto es algo más que un instrumento de planificación periódica de la actividad financiera; es un instituto centralizador de dicha actividad y dicha centralización consiste, esencialmente, en una conexión jurídica entre los derechos (liquidación) y las obligaciones (reconocimiento).

En un tercer nivel, el Tesoro Público puede también considerarse como un instituto centralizador de la actividad financiera. El elemento de conexión en este caso está representado por la noción de fondos públicos, representativa de los cobros y pagos integrados en la Caja común; dichos fondos procederán de la recaudación de derechos y

⁴⁴ Artículo 2 LGP.

⁴⁵ Artículo 3 LGP.

⁴⁶ Artículo 14 LGP.

⁴⁷ Artículo 48 LGP.

del cumplimiento de obligaciones, generalmente derivados de operaciones presupuestarias, pero también, eventualmente de operaciones extrapresupuestarias.

Volviendo ahora al terreno del Presupuesto y en particular, al papel que el análisis jurídico del Presupuesto del Estado ha desempeñado en la elaboración dogmática del Derecho Presupuestario, conviene recordar cómo ha sido precisamente el alcance jurídico de aquella conexión presupuestaria entre ingresos y gastos, una de las cuestiones determinantes en la formulación de una teoría jurídica sobre el Presupuesto en el ámbito del Derecho Financiero.

En este sentido, la concepción jurídica vigente identifica aquella conexión, como ya hemos enunciado, con una relación entre un conjunto de autorizaciones (los créditos del estado de gastos) y previsiones (el estado de ingresos). Esta asimetría de efectos jurídicos, resultante del propio Derecho positivo, ha sido pacíficamente admitida por la práctica totalidad de la doctrina ⁴⁸y asimilada como una consecuencia lógico-jurídica de la propia evolución experimentada por el instituto del Presupuesto como mecanismo de control parlamentario sobre la organización de la actividad financiera.

La citada asimetría se produjo históricamente con la denominada bifurcación del principio de legalidad financiera, producida a raíz de la aprobación de una legislación tributaria de carácter permanente, que desplazó el consentimiento del impuesto a este tipo de legislación y transformó el sentido histórico inicial del principio de legalidad presupuestaria, como reflejaron en su momento los textos constitucionales ⁴⁹ y como todavía puede apreciarse en el tenor literal de algún precepto de la Ley General Tributaria⁵⁰.

⁴⁸ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *El Presupuesto del Estado*, ob. cit. SÁINZ DE BUJANDA, F.: *Sistema de Derecho Financiero*, tomo I, volumen segundo, ob. cit. BAYONA DE PEROGORDO, J.J./ SOLER ROCH, M^a.T.: *Temas de Derecho Presupuestario*, Compás, Alicante, pág. 93.

⁴⁹ SÁINZ DE BUJANDA, F.: *Hacienda y Derecho*, volumen I, ob. cit. pág. 323 y ss.

⁵⁰ Artículo 20 LGT: “Las normas tributarias entrarán en vigor con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1º del Código Civil, y serán aplicadas durante el plazo determinado o indefinido, previsto en la respectiva Ley sin que precisen ser revalidadas por la Ley General Presupuestaria o por cualquier otra”.

La supresión del consentimiento anual de los tributos a través del Presupuesto, modificó sustancialmente el significado jurídico del estado de ingresos, que se considera, a partir de entonces, como una mera previsión contable. A raíz de esta modificación se producen, al menos, dos consecuencias fácilmente perceptibles:

En primer lugar, una relativa pérdida de la supremacía financiera del Parlamento. Es cierto que el viejo principio de consentimiento del impuesto sigue latiendo en el establecimiento de tributos mediante ley, pero éste no depende de una aprobación anual y si es cierto que se aprueban cada año modificaciones puntuales de las leyes tributarias a través de la Ley de Presupuestos y la de Acompañamiento, no es menos cierto que esta técnica legislativa esté actualmente operando a favor de una mayor flexibilidad en el ejercicio de las competencias del Gobierno.

En segundo lugar, la citada asimetría de los efectos jurídicos del Presupuesto (autorización en el caso de los gastos y previsión en el caso de los ingresos) por un lado, desdibuja, por así decirlo, el significado jurídico de la conexión ingreso-gasto a través del Presupuesto y por otro, altera la lectura de la correlación cuantitativa (en términos de equilibrio, déficit o superávit) entre los importes de los dos estados presupuestarios, sobre todo en el momento inicial de aprobación del Presupuesto. Es cierto que dos magnitudes siempre pueden ser comparables, pero si los respectivos grados de certidumbre y compromiso son distintos, el resultado de la comparación sólo puede ser indicativo.

En este contexto, la alteración citada ha llegado a afectar a la propia concepción del Derecho Presupuestario tal y como lo ha entendido un sector autorizado de nuestra doctrina. En este sentido se produce una curiosa paradoja ya que por una parte se mantiene la conexión ingreso-gasto en el Presupuesto como una manifestación de la unidad esencial del fenómeno financiero, pero el significado jurídico de este instituto se identifica exclusivamente por referencia al gasto público; el crédito presupuestario es

una autorización para gastar y la propia lógica de este razonamiento lleva a mantener la identidad entre el Derecho Presupuestario y el Derecho de los gastos públicos⁵¹.

Por nuestra parte, creemos que la conexión entre los ingresos y los gastos públicos a través del Presupuesto tiene un significado como tal, que es expresión del principio de cobertura. La actuación de este principio que es, a nuestro juicio, el eje dogmático del Derecho Presupuestario, se manifiesta a través del crédito presupuestario, que constituye en esencia un límite a la disponibilidad de fondos públicos para el destino y en la cuantía que se deduzcan en cada caso de las normas y estado de gastos del Presupuesto.

Lo que la cobertura expresa es, precisamente, que dicha autorización es jurídicamente posible en la medida en que, paralelamente, se formula una previsión en relación con los ingresos; no se trata, sin embargo, de una correlación contable ni tampoco se excluye que los derechos liquidables provengan del endeudamiento. La noción de cobertura se sitúa así en un plano distinto al del equilibrio/superávit/déficit presupuestario inicial. Es, en realidad, un principio tan simple como la propia lógica que lo sustenta: si el crédito presupuestario autoriza a disponer fondos públicos es porque, razonablemente, se cuenta con dichos fondos, cuya procedencia se acredita en función de las previsiones en punto a los derechos liquidables (incluidos los procedentes de operaciones financieras).

Como explicaremos en un punto posterior, la evolución experimentada por el régimen jurídico del crédito presupuestario a raíz de la crisis del principio de especialidad ha alterado igualmente el significado tradicional del principio de cobertura que, en determinados supuestos, se ha visto subordinado en aras de otras prioridades. Así, en unos casos se ha permitido ampliar la disponibilidad de fondos públicos para la atención de determinadas obligaciones con independencia de cualquier existencia o

⁵¹ Vid. por todos RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *Introducción al análisis del Derecho Financiero*, ob. cit. pág. 172 y ss.

previsión de ingresos ⁵²; en otros casos, se ha invertido el *iter* tradicional de la preclusión presupuestaria para facilitar la disposición de fondos y flexibilizar de este modo el régimen jurídico de determinados pagos⁵³.

La evolución experimentada en este terreno por el régimen presupuestario ha redundado, una vez más, en una nueva y mayor pérdida de la supremacía financiera del Parlamento. Pero además, la autorización de créditos presupuestarios estimativos, cuyo alcance ha desvirtuado el sentido del principio de cobertura, ha venido a añadir un elemento más de complejidad a esa asimetría de los efectos jurídicos del Presupuesto a que nos referíamos anteriormente, ya que inicialmente la relación se producía entre dos parámetros de distinto contenido jurídico: la autorización (gastos) y la estimación (ingresos); ahora, los contenidos son los mismos, pero el elemento estimativo o de previsión se ha introducido, asimismo, en relación con el estado de gastos lo cual, por otra parte, desdibuja y relativiza, todavía más si cabe, la lectura de las magnitudes presupuestarias en términos de estabilidad o déficit presupuestario.

Creemos sin embargo, que el principio de cobertura sigue cumpliendo un papel relevante en las bases teóricas del vigente Derecho Presupuestario y a su próxima evolución no será ajena la incidencia del nuevo principio de estabilidad presupuestaria, como veremos más adelante.

a) Poder financiero y función presupuestaria.

Es sabido que uno de los pilares dogmáticos que sustentaron la construcción del Derecho Financiero en la doctrina de los iuspublicistas alemanes del siglo XIX fue la teoría del poder financiero, siendo la aprobación del Presupuesto una de las manifestaciones fundamentales de este poder y correspondiendo dicha aprobación al

⁵² Tal y como se ha previsto en el artículo 66 LGP en relación con los créditos ampliables en función de obligaciones legalmente reconocidas.

⁵³ Así se ha previsto para el régimen de anticipos de caja fija regulado en el artículo 79.7 LGP reguladora de los anticipos de caja fija, desarrollados por el Real Decreto 725/1989, de 16 de junio. En este sentido vid. MARTÍNEZ GINER, L.A.: “Los anticipos de caja fija”, *Revista valenciana de Hacienda Pública, Palau 14*, nº 33, 1998, págs. 137 y ss.

Parlamento, de acuerdo con los postulados políticos y constitucionales a los que ya nos hemos referido.

Utilizando una distinción ya clásica propuesta en nuestra doctrina por SAINZ DE BUJANDA, podemos decir que la planificación periódica de la actividad financiera es una manifestación del poder financiero del Estado⁵⁴ cuyo ejercicio corresponde al órgano titular de la supremacía financiera. Si se identifica este ejercicio con la aprobación del Presupuesto, este órgano es el Parlamento y ello ha sido así desde los postulados constitucionales originarios hasta los vigentes en la actualidad⁵⁵, sin perjuicio de que el alcance de aquella aprobación se haya alterado, como hemos visto en el anterior apartado.

La supremacía financiera del órgano Legislativo constituye en realidad, la esencia de la concepción presupuestaria del siglo XIX y esta concepción, en opinión de RODRÍGUEZ BEREJO, llevaba aparejadas tres consecuencias fundamentales: la primera, asegurar el control democrático no sólo de la actividad financiera del Estado, sino también de las directrices y orientación de la política del Gobierno; segunda, la aprobación del Presupuesto por el Legislativo confiere al Ejecutivo el poder y la facultad para realizar actos jurídicos en materia financiera limitando, al mismo tiempo, el ejercicio de esas facultades y tercera, la colaboración legislativa en el procedimiento presupuestario compromete políticamente al Parlamento en la orientación política de la acción del Gobierno. A partir de estos postulados, la teoría jurídica del Presupuesto se construye sobre la idea de autorización, ya que éste es el cauce jurídico a través del cual se ejerce la supremacía financiera del Parlamento.

La evolución del ordenamiento presupuestario durante el siglo XIX ha sido el escenario de una evolución que ha culminado en una evidente pérdida de la supremacía financiera del Parlamento y la consiguiente crisis de la concepción presupuestaria tradicional.

⁵⁴ Así ocurre en los distintos niveles territoriales de la Hacienda, donde los órganos con capacidad de decisión legislativa ostentan la supremacía financiera en el ejercicio del poder presupuestario.

RODRIGUEZ BEREJO identifica como manifestaciones de esta crisis los siguientes datos: las limitaciones al derecho de enmienda sobre el proyecto de Presupuesto presentado por el Gobierno y a la iniciativa del Legislativo en materia financiera; la racionalización del procedimiento presupuestario en el examen, discusión y votación del Presupuesto, que tiende a limitar las posibilidades de intervención y modificación del Parlamento; el aumento de las competencias financieras del Gobierno, mediante un sistema de habilitaciones al Gobierno y consistente en un régimen de las modificaciones presupuestarias basado en excepciones al principio de especialidad, base de la autorización presupuestaria tradicional y finalmente, el contenido en gran medida predeterminado de la Ley de Presupuestos respecto de decisiones previamente adoptadas⁵⁶.

En definitiva, aquella crisis se manifiesta tanto en las limitaciones constitucionales a las facultades del Parlamento en el procedimiento presupuestario, como en el ejercicio de las facultades que - por otra parte, la propia ley – concede al Ejecutivo en orden a la utilización de los créditos presupuestarios.

La primera de estas manifestaciones que afecta directamente, a la ordenación constitucional de las competencias financieras del Parlamento, constituye un dato común a todas las Constituciones europeas posteriores a la Segunda Guerra Mundial y afecta a la iniciativa, discusión y enmienda de la Ley de Presupuestos pero también a las iniciativas en materia financiera que se adopten tras la aprobación de dicha Ley. Es en este terreno dónde más claramente se manifiesta el desplazamiento del equilibrio constitucional y una distinta configuración de la supremacía financiera en relación con el Presupuesto, de modo que la estructura del poder presupuestario responde en la actualidad a la de un poder compartido entre el Legislativo y el Ejecutivo en un proceso que ha consolidado la posición de este último.

⁵⁵ Tal y como lo demuestra el procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado *ex* artículo 134 CE.

⁵⁶ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*, ob. cit.

Una consecuencia paradójica que se ha producido como resultado de esta evolución se produce en el terreno de los efectos jurídicos derivados de la aprobación presupuestaria. El Presupuesto, sin perder su carácter de norma limitativa de las competencias financieras del Gobierno, proyecta también un efecto limitativo – en este caso, por imperativo constitucional – sobre determinadas competencias financieras del Parlamento y en concreto, sobre aquéllas que pueden comprometer la relación cuantitativa entre ingresos y gastos públicos. Vemos de este modo cómo el riesgo de creación o agravamiento del déficit no es ajeno a esta nueva dimensión del Presupuesto como Ley que condiciona el ejercicio de la supremacía financiera del órgano Legislativo.

La teoría del poder financiero en el marco de una concepción funcional de la actividad financiera nos lleva a considerar a ésta como un conjunto de funciones que se manifiestan en dos niveles: organización y gestión⁵⁷, siendo las primeras aquéllas directamente atribuidas por la Constitución a fin de organizar la Hacienda Pública, es decir: la decisión acerca de las necesidades públicas que se van a atender, el establecer del sistema de recursos destinados a financiarlas, así como la planificación y el control periódico de la gestión de la Hacienda Pública.

La función presupuestaria, ejercida conjuntamente por el Gobierno y el Parlamento es una función de organización cuyo contenido esencial es la planificación de la actividad financiera, manifestada en la elaboración y aprobación anual del ciclo de ingresos y gastos, expresado en las obligaciones que se van a asumir en relación con los derechos que se prevén liquidar en un determinado ejercicio.

Este ciclo presupuestario, presidido por el principio de anualidad - que es, además una exigencia constitucional – ha sido hasta ahora la expresión jurídica más visible de la planificación de la actividad financiera. Pero en relación con la fase de elaboración, el ordenamiento jurídico ha ido introduciendo técnicas de programación que permiten configurar escenarios presupuestarios plurianuales; estas técnicas pueden, a nuestro juicio, considerarse incluidas en el ejercicio de la función de planificación. La

ordenación constitucional de la función presupuestaria permite, a nuestro juicio, esta interpretación, porque el marco anual se refiere al contenido del documento presupuestario y a la presentación y aprobación del proyecto de ley⁵⁸, pero no necesariamente al proceso de elaboración que es la función específica atribuida constitucionalmente al Gobierno⁵⁹.

Nos parece conveniente retener ahora esta idea en relación con el encaje del acuerdo sobre estabilidad presupuestaria que, en su momento, aprueben las Cortes Generales y que sin duda va a ser un elemento importante en el proceso de planificación presupuestaria. La estabilidad presupuestaria, expresión del principio comunitario de solidez financiera, limitativo del poder financiero de los Estados miembros se manifestaría a nivel interno, como un nuevo principio de ordenación de la función presupuestaria.

Desde la perspectiva del Derecho Presupuestario, ello supone superar la visión tradicional de este sector del ordenamiento, centrada hasta ahora en los aspectos competenciales del Presupuesto (la tesis de la función presupuestaria como ejemplo de poder compartido entre Parlamento y Gobierno es un ejemplo), para dedicar también la atención a los principios que limitan el ejercicio de la supremacía en esta materia, así como una mayor atención a la planificación presupuestaria desde la perspectiva de la correlación entre los ingresos y los gastos públicos, que es el terreno en el que se proyecta el principio de estabilidad presupuestaria.

B) EL DERECHO DE LOS GASTOS PÚBLICOS

a) Concepto. La elaboración dogmática del Derecho de los gastos públicos

⁵⁷ BAYONA DE PEROGORDO, J.J./ SOLER ROCH, M^a.T.: *Derecho Financiero*, Volumen I, ob. cit. pág. 25.

⁵⁸ El artículo 134.2 CE confirma esta significación de la anualidad, del Presupuesto que incluirá la totalidad de los gastos e ingresos del sector público...

⁵⁹ Por su parte el artículo 131.2 CE mantiene que “El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas”.

El Derecho de los gastos públicos ofrece una sustantividad propia, a nuestro juicio merecedora de un tratamiento científico diferenciado de otras ramas del Derecho Financiero y, especialmente, del Derecho Presupuestario con el que frecuentemente se ha identificado.

Esta circunstancia no impide reconocer, al mismo tiempo, el escaso reconocimiento de esta autonomía por parte de un sector de la doctrina, lo cual redundará en un estado ya casi crónico de abandono, que ha convertido a las escasas aportaciones teóricas a este instituto desde la perspectiva del Derecho Financiero, en una *rara avis*. La elaboración dogmática del Derecho de los gastos públicos sigue siendo, en gran medida, una tarea emprendida y proseguida en un ámbito minoritario.

La propia invocación que aquí hacemos ahora, respecto del Derecho de los gastos públicos, podría considerarse por algunos como superflua, teniendo en cuenta que es el Derecho Presupuestario el que, por razones que exceden la mera denominación, parece el marco apropiado en el que integrar el estudio de la estabilidad presupuestaria; esta adecuación es, desde luego, innegable y es la razón por la que nos hemos referido a esta rama en el punto anterior. Sin embargo, no es menos cierto que el principio de finanzas públicas sólidas como principio rector del ordenamiento financiero y la propia estabilidad presupuestaria, que se proyecta sobre la relación entre recursos y necesidades públicas, tienen una proyección que implica a la organización de la actividad financiera más allá del Presupuesto anual; pero sobre todo, hemos de tener en cuenta que la configuración de la estabilidad presupuestaria en nuestro Derecho positivo va a suponer la introducción de limitaciones cuantitativas en la programación del gasto público, así como alteraciones en el régimen de las modificaciones presupuestarias que incidirán sin duda, en el régimen jurídico de las obligaciones públicas. En definitiva **la programación y ejecución del gasto público** a que se refiere el artículo 31.2º de nuestra Constitución se verán condicionadas por el objetivo de la estabilidad presupuestaria y ello merece, al menos, una reflexión previa sobre la concepción jurídica de este instituto para poder analizar, en un momento posterior, la actuación del nuevo principio.

Son varias las razones que, tradicionalmente, han dificultado la construcción de un Derecho de los gastos públicos con sustantividad propia.; son también conocidas, pero conviene recordarlas ahora, siquiera sea brevemente.

La primera de ellas es la consideración de las decisiones sobre el gasto público como una actividad de naturaleza exclusivamente política. Es paradójico constatar cómo desde el Derecho Financiero, forjado a partir de un ordenamiento que ha introducido en cauces jurídicos las decisiones de los poderes públicos relativas a la organización y desarrollo de la actividad financiera, se pretende excluir el tratamiento jurídico de algunas de esas decisiones y, en concreto, las que afectan a la determinación de las necesidades públicas.

La tradicional identificación del gasto público con los fines del Estado late en este tipo de planteamiento, ya presente en los hacendistas del siglo XIX⁶⁰, pero también en el pensamiento de nuestra doctrina jurídico-financiera. VICENTE-ARCHE afirmaba en este sentido que “parece no existir, en principio, límites jurídicos a la fijación de los gastos públicos, de su cuantía y destino y las decisiones sobre los gastos públicos, al ser de índole política, se adoptan según las líneas trazadas por el texto constitucional⁶¹”.

Sin desconocer el componente político que subyace en todas las decisiones que afectan a la actividad financiera y, en particular, en el ejercicio de las funciones de organización creemos, sin embargo, que el papel a desempeñar por la Constitución no es simplemente el de servir de guía a unas decisiones de suyo irreconducibles a esquemas jurídicos; es precisamente la Constitución, como norma limitativa del ejercicio del poder político, la que al establecer los principios ordenadores del gasto público contribuye a encauzar, jurídicamente, este instituto. En ordenamiento español, las bases constitucionales - y por ende, jurídicas - del gasto público se contienen en los principios proclamados en los artículos 31.2º y 133.4º de la Constitución⁶².

⁶⁰ LEROY-BEAULIEU, P.: *Traité de la Science des Finances*, Ed. Guillaumin, París, 1879.

⁶¹ VICENTE-ARCHE DOMINGO, F.: “Notas sobre el gasto público y contribución a su sostenimiento en la Hacienda Pública”, *Civitas REDF*, nº 3, 1974.

⁶² Artículo 31.2 CE: “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

La segunda razón, es la inclusión del gasto público en el ámbito del Derecho Presupuestario, defendida por una gran parte de la doctrina científica y que ha sido, hasta ahora, el motivo principal del insuficiente tratamiento doctrinal de aquel instituto.

Como explicaremos posteriormente, se parte en este caso de la teoría constitutiva del Presupuesto respecto del gasto público; éste sólo es relevante jurídicamente a partir de su consignación presupuestaria. Gasto es equivalente a empleo de fondos públicos y esta actividad sólo es jurídicamente posible en ejecución de una autorización presupuestaria. El crédito presupuestario es una autorización para gastar y por ello mismo, el Derecho de los gastos es el Derecho Presupuestario⁶³

Es evidente que un planteamiento de este tipo es el resultado de un concepto previo del gasto público de carácter instrumental, de una noción estricta por así decirlo reducida, como hemos dicho al empleo de dinero; no es casual por ello que términos como el de *erogación* o *empleo de fondos* sean frecuentes en determinadas definiciones doctrinales referidas a este instituto. Así: “Son gastos del Estado todas las erogaciones a las que debe proveerse a cargo del erario en base a Leyes, Decretos, Reglamentos y otros actos de cualquier especie”⁶⁴. El gasto público es “toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económico-sociales”⁶⁵. “Cualquier erogación de sumas de dinero, hecha por el Estado para el cumplimiento de una obligación, constituye un gasto público”⁶⁶. Los gastos públicos son “desembolsos dinerarios para satisfacer las obligaciones contraídas con cargo al Presupuesto”⁶⁷. “Son gastos públicos los gastos de toda Hacienda Pública, es decir, el empleo de los recursos monetarios integrantes de

Artículo 133.4 CE: “Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes”.

⁶³ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *Introducción al estudio del Derecho Financiero*, ob. cit..

⁶⁴ BETIVENGA, C.: *Elementi di Contabilità pubblica*, 5ª edición, Giuffrè. Milán, 1970, pág. 304.

⁶⁵ FONROUGE, G.: *Derecho Financiero*, 2ª edición, Depalma, Buenos Aires, 1970, pág. 193.

⁶⁶ ZANOBINI, G.: *Corso di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milán, 1958.

⁶⁷ CARRETERO, A.: *Derecho Financiero*, Santillana, Madrid, 1968, pág. 717.

cualquier Hacienda Pública, motivado por las necesidades de los entes públicos a los que dichas Haciendas proveen”⁶⁸.

Nuestra posición a este respecto es distinta. El Derecho de los gastos públicos se distingue del Derecho Presupuestario porque es cierto que éste tiene por objeto los gastos, al igual que los recursos, pero sólo a efectos de habilitar a la Administración (en el caso de los gastos públicos) para el compromiso y realización de los mismos durante un período determinado; en este terreno, desde luego, es evidente la relación entre gasto público y Presupuesto, pero relación e identidad son dos cosas distintas y, por otra parte, aún en el caso de que se mantenga un concepto estricto de gasto público entendido como empleo de fondos públicos, aquella identidad no explica ni resuelve los supuestos en que dicho empleo se genera por la realización de operaciones extrapresupuestarias.

Creemos por el contrario, que el Derecho de los gastos públicos tiene sustantividad propia en el marco de una concepción teleológica de la actividad financiera cuya referencia esencial - la satisfacción de las necesidades públicas - se conecta, precisamente, con una concepción teórica del gasto público que va más allá de la mera erogación de fondos resultante de la ejecución del estado de gastos del Presupuesto.

El elemento teleológico del Derecho Financiero está representado por la finalidad de la función financiera y este fin no es otro que la satisfacción de las necesidades públicas. Estas son las necesidades consideradas como colectivas en cada momento histórico cuya satisfacción se resuelve mediante el empleo de fondos públicos. El carácter colectivo concurre de este modo en un doble sentido: porque su satisfacción redundará, en distinto grado, en beneficio de la colectividad y porque ello se logra mediante el empleo de fondos públicos es decir, mediante recursos obtenidos, de un modo u otro, de la colectividad.

⁶⁸ VICENTE-ARCHE DOMINGO, F.: “Apuntes sobre el instituto del tributo con especial referencia al derecho español, *Civitas REDF*, nº 7, 1975, págs. 457 y 458.

Esta entidad de la función financiera afecta, desde una determinada perspectiva, a la práctica totalidad de la función pública, quedando sólo excluidos de su objeto aquellos fines públicos que pueden alcanzarse sin el empleo de recursos. De este modo, puede asimismo afirmarse que los propios fines públicos no son ajenos al objeto del Derecho Financiero, al menos desde la óptica de su consideración como necesidades a cuya satisfacción se dirige la función financiera.

De acuerdo con un esquema lógico de la organización política, puede considerarse que la sociedad se organiza jurídicamente bajo la forma de Estado para el cumplimiento unas funciones básicas: la función organizativa, consistente en establecer las reglas de convivencia; la función penal, para castigar las infracciones de dichas reglas; la función jurisdiccional, para la resolución de conflictos; la función de defensa, para defender la soberanía y la seguridad de los ciudadanos y la función financiera, para satisfacer las necesidades públicas. Sólo en la medida en que estas funciones básicas se realizan a través de un mismo cauce, susceptible de un tratamiento unitario, puede hablarse de una función administrativa que, desde esta lógica, reviste un carácter instrumental, de medio necesario para el desarrollo de las funciones básicas del Estado.

Esta perspectiva finalista revela a la propia función financiera como una de las funciones básicas de la vida colectiva y contradice el enfoque tradicional acerca de su relación con la función administrativa en términos de subordinación, en virtud de una idea muy arraigada según la cual la actividad administrativa es una actividad final, consistiendo su objetivo en el cumplimiento de los fines públicos y la actividad financiera es una actividad instrumental encaminada a procurar los medios económicos necesarios para hacer posible aquel cumplimiento.

A nuestro juicio, lo criticable de esta concepción no es tanto la instrumentalidad de la actividad financiera, sino el hecho de que ésta es consecuencia de un planteamiento reduccionista de dicha actividad, identificada con la financiación de los servicios públicos; en un planteamiento de este tipo, el concepto de gasto público se disuelve por así decirlo en el concepto de servicio público y llevando esta lógica a sus

últimas consecuencias sólo queda negar la viabilidad de un Derecho de los gastos públicos o reconocer su imagen sólo bajo el prisma del Derecho Presupuestario.

Por el contrario, a la concepción de la función financiera identificada con la satisfacción de las necesidades públicas, corresponde un concepto amplio y complejo de la actividad financiera, estructurado en distintos aspectos y niveles. La estructura que podríamos denominar horizontal de la actividad financiera es la más conocida y está representada por los dos aspectos tantas veces ya citados: gasto e ingreso, conectados jurídicamente en el instituto del Presupuesto. La estructura vertical refleja, tanto en la vertiente del ingreso como en la del gasto, la existencia de tres niveles en los que pueden manifestarse estos conceptos: los institutos jurídicos (recursos/necesidades), las obligaciones (créditos y deudas) y los fondos públicos (entradas y salidas)⁶⁹.

Siguiendo esta aproximación, una concepción estructural del gasto público se manifiesta en los tres niveles anteriormente mencionados. En el primer nivel, el instituto del gasto público con un conjunto o sistema de necesidades públicas; el segundo nivel corresponde a las relaciones jurídicas que los entes públicos deben desarrollar en orden a la satisfacción de dichas necesidades; en el tercer nivel el gasto público se identifica con el empleo de fondos públicos en el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Anteriormente nos hemos referido a la formulación implícita de un concepto constitucional de gasto público, a partir de lo dispuesto en el artículo 31.2º CE, cuando se refiere a que “el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos”. En este sentido, creemos que la consideración de la asignación de recursos como criterio configurador del gasto afecta, ante todo, al gasto entendido como necesidad pública e impone que las necesidades públicas sean atendidas mediante la asignación de recursos públicos y recíprocamente, que este tipo de recursos se destine a la satisfacción de aquellas necesidades; es, en definitiva, la misma interrelación expresada en el propio concepto de necesidad pública que venimos manteniendo y que

⁶⁹ Esa construcción doctrinal, que analiza los recursos en tres niveles distintos, fue desarrollada por SÁINZ DE BUJANDA, F.: *Sistema de Derecho Financiero*, tomo I, volumen primero, y trasladada al ámbito de los gastos públicos, por BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: *El Derecho de los gastos públicos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991.

se refleja en la satisfacción de las necesidades colectivas mediante el empleo de fondos públicos.

b) Derecho de los gastos públicos y Derecho Presupuestario

El concepto estricto de gasto público al que anteriormente nos hemos referido – el gasto entendido como erogación o disposición de fondos – conduce a la identificación del Derecho de los gastos públicos con el Derecho Presupuestario. En nuestra opinión, sin embargo, la distinción entre estas dos ramas del Derecho Financiero se aprecian a través de las diferencias entre los conceptos de gasto público y crédito presupuestario, que constituyen el objeto de cada una de ellas.

La primera de estas diferencias se aprecia en el distinto alcance con el que ambos conceptos afectan a la Administración. Así, mientras el crédito presupuestario es una autorización a la Administración para disponer de fondos públicos que permita el cumplimiento de las obligaciones, el gasto público determina mandatos en orden a la satisfacción de las necesidades públicas; en el crédito presupuestario, la autorización actúa como límite de disponibilidad, no como un mandato de erogación.

La segunda diferencia se refiere a la temporalidad, característica del crédito presupuestario que, sin embargo, no es consustancial al concepto de gasto público aunque obviamente, la satisfacción de las necesidades públicas se produce a lo largo el tiempo y tampoco esta diferencia excluye la programación del gasto público.

La tercera diferencia reside en la relación de los distintos créditos presupuestarios entre sí. Una consideración conjunta del estado de gastos del Presupuesto, determina que la existencia y cuantía del crédito presupuestario esté indirectamente condicionada por el volumen y la entidad de los demás créditos inscritos en aquel estado ya que, en definitiva, se trata de repartir un volumen dado de recursos entre distintas finalidades y esta interrelación se manifiesta incluso, tras la aprobación del Presupuesto, en el régimen de las modificaciones presupuestarias. Por el contrario, las necesidades públicas no son dependientes unas de otras, sin perjuicio de que los

podere públicos puedan aplicar criterios de prioridad en el proceso de satisfacción de dichas necesidades.

Finalmente, el principio de cobertura, fundamento del crédito presupuestario expresa una relación del gasto con el ingreso que se manifiesta en este nivel como una conexión lógica, ya que la disposición de fondos es necesaria para el cumplimiento de las obligaciones, pero la determinación de las necesidades públicas no está jurídicamente condicionada por el sistema de recursos existente (ni viceversa).

No obstante las diferencias, hay evidentes relaciones entre Presupuesto y gasto público; no en vano los créditos presupuestarios son autorizaciones del estado de gastos del Presupuesto y es precisamente en la disponibilidad de fondos para cumplir con las obligaciones donde se evidencia la conexión entre aquellos dos institutos.

Como veremos en un punto posterior, esta conexión está reflejada en nuestro Derecho positivo no sólo en el principios constitucional de legalidad del gasto público que incluye, obviamente, el sometimiento a la legalidad presupuestaria⁷⁰, sino el requisito de exigibilidad de las obligaciones públicas que es, precisamente, la autorización presupuestaria⁷¹. No obstante, este dato es compatible con una concepción del gasto público autónoma respecto del Presupuesto; y ello, no sólo porque el propio Derecho positivo reconoce otros requisitos de exigibilidad al margen del Presupuesto⁷², sino también porque en relación con la mayoría de las obligaciones, su existencia no depende de dicho requisito.

Ello implica, en definitiva, que sólo en base a un concepto estricto de gasto público y a un análisis de las fuentes de éste basado en una teoría constitutiva del

⁷⁰ Ello de acuerdo con el artículo 133.4º CE

⁷¹ Artículo 43 LGP: “Las obligaciones de pago sólo son exigibles de la Hacienda Pública cuando resulten de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de esta ley, de sentencia judicial firme o de operaciones de tesorería legalmente autorizadas”.

⁷² En particular debe destacarse la operatividad de las operaciones extrapresupuestarias – artículo 101.10 LGP, anticipos de caja fija *ex* artículo 79.7 LGP y anticipos de tesorería *ex* artículo 65 LGP-, y en menor grado, por su subordinación última al crédito presupuestario, el caso de las sentencias judiciales firmes, tal y como establece el artículo 43 LGP.

Presupuesto respecto del gasto, puede mantenerse la identidad entre Derecho Presupuestario y Derecho de los gastos públicos.

El estudio de las fuentes del gasto público ha estado frecuentemente presidido por dos premisas: la primera, un concepto estricto del gasto entendido como disposición de fondos públicos y la segunda, la necesidad de distinguir entre la fuente de la obligación y la fuente del gasto.

Como ya hemos dicho, este razonamiento no carece de lógica si se considera gasto únicamente la disposición de fondos públicos; de acuerdo con esta tesis, la obligación es un concepto distinto y previo al de gasto y éste aparece en un momento posterior, cuando se habilitan los fondos necesarios para el cumplimiento de la obligación; de ahí que, siguiendo el desarrollo lógico de este planteamiento, dado que generalmente la disposición de fondos públicos requiere, generalmente, una autorización presupuestaria, se considere el Presupuesto como única fuente del gasto público.

Nuestro Derecho positivo no alude directamente a las fuentes del gasto público, pero la doctrina ha encontrado un reflejo del planteamiento anteriormente citado en lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la LGP⁷³. Para estos autores, el primero de estos preceptos establece cuáles son las fuentes de las obligaciones y el segundo se refiere a la fuente del gasto público⁷⁴. En este terreno, del mismo modo que se niega, por regla general, la existencia de una fuente del gasto público ajena al Presupuesto, se mantiene la naturaleza extrapresupuestaria de las fuentes de las obligaciones⁷⁵.

⁷³ El artículo 42 LGP se refiere al nacimiento de las obligaciones y el artículo 43 LGP a la exigibilidad o pago de las mismas.

⁷⁴ La posición más representativa es la desarrollada por RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *Introducción al estudio del Derecho Financiero*, ob. cit.

⁷⁵ STC 63/1986, de 21 de mayo mantiene que “los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales no son fuente alguna de obligaciones, sólo constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. La fuente de éstas debe buscarse fuera de dichas consignaciones presupuestarias ya sea en la ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que, según Derecho, las generen, tal y como señala el artículo 42 de la Ley General Presupuestaria”. En último término la validez se conecta con el nacimiento y la fuente de las obligaciones y la eficacia con la exigibilidad de las mismas.

Es evidente que con arreglo al concepto de gasto público que hemos expuesto anteriormente que supera la reducción de este instituto a la mera erogación de fondos y lo identifica con las necesidades públicas, las obligaciones contraídas para satisfacerlas y la utilización de los fondos necesarios para cumplir las obligaciones, el tema de las fuentes del gasto se sitúa en un terreno distinto, ya que habrá que identificar la fuente en relación con los distintos niveles en que se manifieste el gasto público; al mismo tiempo, se identifica la conexión con el Presupuesto en la exigibilidad y cumplimiento de las obligaciones y éste es el terreno en el que confluyen las normas de Derecho Presupuestario con el Derecho de los gastos públicos.

2. ASPECTOS CONCEPTUALES: LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS VIGENTES.

Los principios presupuestarios se han definido tradicionalmente por la doctrina hacendista como el conjunto de normas o reglas que debían ser respetadas por una actividad presupuestaria correcta. El origen de estos principios es, como es sabido, la ideología liberal en que se basa el propio concepto de Presupuesto, y obviamente resulta también un tópico poner de manifiesto la crisis a la que arrastró a estas reglas el abandono de la concepción del Estado que la sustentaba.⁷⁶

Otra característica de los principios presupuestarios ha sido su desigual plasmación en los textos jurídicos, produciéndose en algunos casos el reflejo de los mismos en el más alto nivel, el constitucional, hasta su total ausencia de positivación, como en el caso del equilibrio presupuestario⁷⁷. De tal manera, que la doctrina ha propuesto a lo largo del tiempo distintas clasificaciones, basadas en la naturaleza de los

⁷⁶ Sobre el origen de la institución presupuestaria conectado al Estado de Derecho y al control del poder legislativo: GARCIA AÑOVEROS, J.: “El Derecho presupuestario” (apuntes de Cátedra). Sevilla, 1969, págs. 33 y ss.; RODRIGUEZ BEREJO, A.: “Estudio preliminar a la obra de P.LABAND “El Derecho Presupuestario”. IEF. Madrid, 1979.

⁷⁷ Vid.: PALAO TABOADA, C.: “Derecho Financiero y Tributario I”. Ed. Colex. Madrid, 1985; MARTÍNEZ LAGO, M.A.: “Manual de Derecho Presupuestario”. Ed. Colex. Madrid, 1992.

principios o en la fase del procedimiento presupuestario al que hacían referencia⁷⁸. Más allá de su interés didáctico, consideramos que los principios presupuestarios nos interesan en este estudio en la medida en que sean principios jurídicos, lo cual es independiente de cual haya sido su origen o fundamento e incluso su grado de positivación.⁷⁹

Para que un principio pueda calificarse como jurídico debe cumplir la triple misión que ya en su día señaló SAINZ DE BUJANDA: legitimar las normas escritas, permitir la interpretación de las normas y una función normativa subsidiaria en caso de insuficiencia de los textos escritos.

Pues bien, en nuestro ordenamiento vigente existen unos principios presupuestarios de carácter constitucional (legalidad, unidad, universalidad y anualidad), que encuentran su desarrollo en normas con rango de legislación ordinaria, principios presupuestarios de carácter comunitario, principios constitucionales del gasto público, y principios presupuestarios y de gasto público que se podrían denominar implícitos, utilizando la terminología de SOLER ROCH.⁸⁰

El análisis de estos principios a la luz de la estabilidad presupuestaria requiere en nuestra opinión un triple análisis: por un lado, en qué medida las excepciones a los principios presupuestarios clásicos, basados todos ellos en el control riguroso del gasto

⁷⁸ Es clásica en la doctrina presupuestaria la clasificación de NEUMARCK entre principios estáticos (integridad, unidad y claridad) y principios dinámicos (exactitud, anticipación y publicidad), si bien en la doctrina española se suele asumir la clasificación que en su día propuso el SDFUM entre principios políticos (principio de competencia); principios económicos (nivelación entre gastos e ingresos, gestión mínima y neutralidad); principios jurídicos (unidad, universalidad, temporalidad, equilibrio y especialidad), y principios contables (ejercicio cerrado, unidad de caja, presupuesto bruto y no afectación).

⁷⁹ En este sentido BAYONA DE PEROGORDO Y SOLER ROCH manifiestan que: “Los principios constitucionales no agotan lo que puede considerarse como principios específicos de una disciplina. En el caso del Derecho Financiero, estos principios deben ser los que resulten aplicables al objeto de conocimiento en su totalidad, desde la perspectiva de su consideración unitaria y no siempre, ni necesariamente, deben estar positivadas en un determinado ordenamiento. Se tratará normalmente de principios generales del Derecho, recogidos o no en la Constitución, aplicables a un determinado sector del ordenamiento en virtud de las características específicas o del paradigma unitario que dicho sector ofrezca”. En “Derecho Financiero”. Ed. Compás, Alicante, 1987, pág. 159.

público, han propiciado una tendencia a la “desestabilidad presupuestaria” que es la que ahora se pretende corregir; por otro lado, en qué grado la nueva ley de estabilidad presupuestaria afecta a los citados principios, y por último qué nuevos principios ha introducido la ley de estabilidad presupuestaria.

A ello habría que añadir el análisis de los principios constitucionales vigentes en materia de gasto público, desde la triple perspectiva con que abordamos el estudio de los principios presupuestarios.

A) Los principios presupuestarios.

a) El principio de unidad.

La unidad presupuestaria significa que debe existir un único documento presupuestario sometido a la aprobación de las Cortes y en él deben estar incluidos todos los gastos e ingresos del sector público estatal.

Desde un punto de vista histórico el citado principio ha pretendido que no existieran presupuestos extraordinarios y que tampoco existieran presupuestos especiales de determinados organismos fuera de los Presupuestos Generales del Estado.

La razón de su existencia, como ha destacado la mayoría de la doctrina, es, por un lado, permitir el control de las Cortes sobre el presupuesto, y que la aprobación de los mismos abarque a todos los ingresos y gastos, ya que de existir varios presupuestos y varias autorizaciones, sería muy difícil el control eficaz del Legislativo sobre la actividad financiera.

Curiosamente la vinculación del concepto de unidad presupuestaria al de personalidad jurídica, favoreció, fundamentándose en la descentralización funcional de

⁸⁰ SOLER ROCH, M^aT.: “Los principios implícitos en el régimen jurídico del gasto público”. En “El sistema económico en la Constitución española”. XV Jornadas de Estudio. Vol.II. Dirección general del Servicio Jurídico del Estado. Madrid, 1994, págs. 1837 y ss.

la Administración, la proliferación de organismos cuya única razón de su existencia era precisamente escapar al control presupuestario.

En la configuración actual de la unidad, el principio de personalidad jurídica no actúa como límite de la misma, antes al contrario, exige la presentación unida y en un mismo documento de todos los entes del sector público estatal. No se opone, sin embargo, al principio de unidad la existencia de presupuestos, asimismo únicos, en el seno de las haciendas territoriales.

El principio de unidad está recogido en el artículo 134.2 de la Constitución, que exige la presentación y aprobación, en unidad de acto, de los Presupuestos de todos los entes que integran el sector público estatal. Esto quiere decir que el principio de unidad despliega sus efectos en el procedimiento de aprobación, lo que no impide que hasta llegar a esa presentación conjunta cada ente confeccione su propio presupuesto. El mandato constitucional, cuyo cumplimiento exigía, como primer punto definir qué se entiende por sector público estatal, encuentra su concreción en el concepto de Presupuesto recogido en el artículo 48.1 de la LGP, que incluye al Estado y sus organismos autónomos, la Seguridad Social, las Sociedades estatales y el resto de entes del sector público estatal.⁸¹

El artículo 48 de la LGP no se ha adecuado, sin embargo, a las modificaciones que sobre la organización del sector público estableció la LOFAGE, de tal manera que

⁸¹ El artículo 48.1 de la LGP, establece que: “Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de:

- a) Las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado y sus organismos autónomos y los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio.
- b) La totalidad de las obligaciones que haya de atender la Seguridad Social, tanto en su régimen general como en sus regímenes especiales, y los recursos previstos para el ejercicio correspondiente.
- c) Las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las Sociedades estatales.
- d) La totalidad de los gastos e ingresos del resto de Entes del Sector público estatal a que se refiere el artículo 6º, número 5, de la presente ley.”.

El número 5 del artículo 6 de la LGP, en la redacción dada a este apartado por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, establece que: “Son fundaciones estatales, a efectos de esta ley, las fundaciones en cuya dotación participen mayoritariamente, directa o indirectamente, la

hasta la ley 14/2000, de 29 de diciembre, que modificó el apartado 5 del artículo 6 de la LGP, el artículo 48 remitía a un precepto derogado por la LOFAGE ⁸² (el apartado 4 del artículo 6) y ahora a un precepto que define el concepto de fundaciones públicas.

Es por ello que algún autor⁸³ acude al artículo 1 de las propias leyes de presupuestos para encontrar un concepto más detallado de sector público estatal, en la medida en que el ámbito de aplicación de la ley de presupuestos debe ser la plasmación del principio constitucional de unidad.⁸⁴

Sin embargo, en nuestra opinión, el precepto que defina el contenido de la ley de presupuestos como trasunto del principio de unidad, no debe ser el contenido en las propias leyes de presupuestos, sino la Ley General, en la medida en que la elaboración anual de las citadas leyes de presupuestos se deben adecuar a la primera. Si de otra

Administración general del estado, sus Organismos autónomos o las demás entidades del sector público estatal”.

⁸² La ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la administración general del estado, derogó los artículos 4 y 6 apartados 1 b) y 5 del TRLGP.

⁸³ PEREZ ROYO, F.: “Derecho Financiero y Tributario. Parte General”. Ed. Civitas. 11ª ed. Madrid, 2001. Pág. 369.

⁸⁴ El artículo 1 de la ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001 establece: “En los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio del año 2001 se integran:

- a) El presupuesto del Estado.
- b) Los presupuestos de los Organismos Autónomos de la Administración General del Estado.
- c) El presupuesto de la Seguridad Social.
- d) Los presupuestos de los Organismos públicos, cuya normativa específica confiere carácter limitativo a los créditos de su presupuesto de gastos:
 - Consejo de Seguridad Nuclear
 - Consejo Económico y Social.
 - Agencia Estatal de Administración Tributaria.
 - Instituto Cervantes.
 - Agencia de Protección de Datos.
 - Instituto Español de Comercio Exterior
- e) El presupuesto del Ente público Radiotelevisión española y de las restantes Sociedades mercantiles estatales para la gestión de los servicios públicos de radiodifusión y televisión.
- f) Los presupuestos de las Sociedades mercantiles estatales.
- g) Los presupuestos de las Entidades públicas empresariales y restantes Organismos públicos”.

manera fuera, sería vacuo el control del cumplimiento del citado principio por parte de cada ley de presupuestos en particular, en la medida en que la definición del principio no sería permanente sino anual. No desconocemos, sin embargo, que las propias leyes de presupuestos serán un criterio más de interpretación en el concepto de sector público estatal.

En cualquier caso, la futura reforma de la LGP debería contener un concepto de sector público estatal, que podría ser acorde con el concepto de sector público que ofrece el artículo 1 de Ley de estabilidad presupuestaria, que a su vez acoge la clasificación establecida por la LOFAGE.

Según el artículo 1 de la LEP se integra en el concepto de sector público:

- a) La Administración General del Estado, los Organismos Autónomos y los demás entes públicos dependientes de aquella, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, así como los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado.
- b) Las entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social.
- c) La Administración de las Comunidades Autónomas, así como los entes y organismos públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.
- d) Las Entidades Locales, los Organismos Autónomos y los entes públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.
- e) El resto de entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de Derecho público dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales.

La LEP acoge la distinción de la LOFAGE entre Organismos autónomos y entidades públicas empresariales⁸⁵. Esto es, la clásica distinción entre administración

⁸⁵ El art. 45 de la LOFAGE establece que: "Los organismos autónomos se rigen por el Derecho administrativo y se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de

institucional y empresarial. A estas últimas obviamente las incluye en el concepto de sector público, aunque las sitúa en un apartado distinto a efectos de definir para estas entidades el concepto de estabilidad presupuestaria.

No existiría inconveniente en que esta definición de sector público, fuera el que se acogiera en una futura LGP referente al sector público estatal, o incluso una definición más amplia que pusiera de relieve los aspectos comunes a todos estos organismos, que se sustentan en dos aspectos: el manejo de fondos públicos, la realización de una actividad financiera, y por lo tanto el sometimiento a la LGP.

Si el principio de unidad, entendido en cada ámbito de la Hacienda Pública, era suficiente para asegurar el control del gasto público que se pretendía, el principio de unidad presupuestaria, tal como está configurado, no asegura el control de la estabilidad, que abarcará al sector público en su conjunto. De tal manera que si bien no se puede decir que haya habido quiebras en los últimos años al principio de unidad, no es menos cierto que a efectos del control del déficit público resulta insuficiente el principio de unidad presupuestaria, en la medida en que los objetivos de estabilidad deben predicarse en todos los niveles de la Hacienda Pública.

Frente al principio de unidad presupuestaria clásica, la unidad en la disciplina presupuestaria supone el cumplimiento en cada ámbito de Hacienda pública de un mismo objetivo de estabilidad presupuestaria, marcado por un acuerdo previo de coordinación.

b) El principio de universalidad.

El principio de universalidad, recogido en el artículo 134.2 de la Constitución, ha sido considerado por la doctrina como una consecuencia o desarrollo del principio de

programas específicos de la actividad de un ministerio, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos”.

Respecto a las entidades públicas empresariales el art.53 de la citada ley las define como: “los Organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.

unidad en aras del mismo objetivo: el control del gasto a través de la aprobación presupuestaria.

Esto es, el presupuesto no sólo debe ser único en cada nivel de la Hacienda Pública, sino que en él se deben incluir todos los gastos e ingresos del sector público al que haga referencia. Pero además, se deben incluir de una determinada manera, la que asegure ese control por parte del legislativo. Por eso se destaca que el principio de universalidad se desarrolla a través de otros tres principios: el principio de no afectación; el principio del presupuesto bruto; y la inclusión en el presupuesto del llamado presupuesto de gastos fiscales.

El principio de no afectación está recogido en el artículo 23 del TRLGP según el cual: “Los recursos de la Hacienda del Estado y de cada uno de sus Organismos Autónomos se destinan a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por una ley se establezca su afectación a fines determinados”.

La doctrina ha destacado como este principio responde desde un punto de vista político a un principio de solidaridad, en virtud del cual todos los recursos han de estar libremente disponibles para financiar el gasto público y a la necesidad de jerarquizar las necesidades públicas sin condicionamientos.

La propia LGP admite excepciones a este principio de no afectación a través de una ley. Las excepciones más destacables son la contenida en el artículo 66 del TRLGP que prevé la existencia de créditos ampliables en función de la efectiva recaudación de derechos afectados y el de las obligaciones atendidas con cargo a suplementos de crédito y créditos extraordinarios, para cuya concesión exige el artículo 64.1 del TRLGP “que se especifique el recurso que haya de financiar el mayor gasto público”.

El principio contable del “presupuesto bruto”, recogido en el artículo 58 del TRLGP significa que el documento presupuestario no sólo debe incluir todos los ingresos y los gastos sino que los debe presentar por su importe íntegro, sin

compensaciones entre ellos. Solo de esa manera es posible conocer la cuantía exacta de los ingresos previstos y de los gastos autorizados.

Las excepciones a esta regla son las devoluciones de ingresos indebidos y el reembolso del coste de los avales aportados por los contribuyentes como garantía para obtener la suspensión de las deudas tributarias, cuando éstas fueran declaradas improcedentes.

Por último, el principio de universalidad se completa con la necesidad de incluir en el presupuesto los llamados gastos fiscales, esto es, el montante de los ingresos que el Estado deja de percibir por la aplicación de los distintos beneficios reconocidos en las leyes tributarias.

Con respecto a la estabilidad presupuestaria, el principio de universalidad está al servicio del principio que la LEP denomina principio de transparencia. Según el artículo 5 de la citada ley: “Los presupuestos de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley y sus liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria”.

En este sentido, es obvio, que las reglas contables reseñadas son indispensables para ofrecer una mayor información que el principio de transparencia exige ahora en la fase de aprobación y de liquidación.

Las excepciones a estos principios no consideramos que hayan sido la causa de la desestabilidad, o por lo menos no tanto en cuanto excepciones al principio de universalidad. Es decir, existen créditos ampliables por la afectación de determinados ingresos. Esta situación no ha provocado déficit, antes al contrario, en este caso el gasto aparece condicionado por el ingreso. Lo que sí fue contrario a los objetivos de la estabilidad, como luego veremos, han sido los créditos ampliables en función del reconocimiento de determinadas obligaciones específicas del respectivo ejercicio, en función de la naturaleza de las mismas a cuya atención esta destinado el crédito, porque

este precepto modifica la relevancia del equilibrio presupuestario e incluso la concepción del propio crédito presupuestario. Se produce en este supuesto una vinculación del crédito al gasto comprometido sin necesidad, como ocurre en el caso de los suplementos de crédito o créditos extraordinarios, de una especificación de la cobertura. El crédito se convierte, al igual que el ingreso con qué cubrirlo en mera previsión. A través de estos créditos, el déficit presupuestario se convierte en una autorización al Ejecutivo para disponer por cuantía superior a los ingresos previstos.

Por ello, una reforma de la LGP debería prever la especificación legal del tipo de obligaciones cuyo cumplimiento se garantiza con este tipo de créditos, lo cual dependerá como veremos en capítulos posteriores del régimen jurídico de las obligaciones públicas. No obstante, la LEP, manteniendo el régimen jurídico de este tipo de créditos, establece la financiación de los mismos a través del “Fondo de contingencia de ejecución presupuestarias o mediante bajas en otros créditos”, lo cual quiere decir, que la ampliación de un crédito siempre dependerá de la afectación del FCP o la anulación de otro crédito. El artículo 16 de la LEP hace referencia, en nuestra opinión, al supuesto de crédito ampliable en función del reconocimiento de obligaciones, ya que los generados en función de los recursos ya tenían su propio ingreso afectado.

Esta financiación no empece, en nuestra opinión, a la necesidad de que se especifiquen legalmente los créditos ampliables. Tampoco consideramos que el FCP sea contrario a la universalidad en la medida en que la excepción al principio de no afectación ya estaba previsto en base a una ley, y en la medida en que el citado FCP se destinará a financiar créditos asimismo aprobados por el Legislativo.

c) El principio de equilibrio presupuestario.

El principio de equilibrio presupuestario puede considerarse un principio especial respecto a los tradicionalmente estudiados dentro de la doctrina presupuestaria. Se diferencia de los anteriores en que no ha tenido una positivación en la Constitución ni en la legislación ordinaria, por lo menos por lo que respecta al Estado. En segundo

lugar, se le ha calificado como un principio de tipo económico, cuya razón de ser es la máxima de los hacendistas clásicos de controlar el gasto público por el temor a la deuda pública.

Este principio ha recorrido un zigzagueante camino que le ha llevado de “dogma” del pensamiento liberal de la Hacienda clásica, a principio olvidado y en crisis en las corrientes del pensamiento económico intervencionista de la llamada Hacienda funcional, a finalmente su resurgimiento en los últimos años.

Los juristas acogieron el concepto de equilibrio presupuestario ofrecido por la economía financiera. Así, se ha distinguido desde sus orígenes dos conceptos de equilibrio presupuestario: equilibrio contable, que consiste en la igualdad numérica de ingresos y gastos de un presupuesto, y el equilibrio económico o financiero que compara sólo ciertas partidas de ingresos y gastos. Esto es, que establece que un presupuesto sólo está equilibrado cuando los gastos son iguales a los ingresos procedentes de los tributos y de las rentas ordinarias del patrimonio del Estado. Este segundo sentido del equilibrio presupuestario es el que siempre se ha propugnado como principio presupuestario.⁸⁶

Precisamente por ello, este concepto se siguió calificando como económico, ya que partía de una distinción entre ingresos ordinarios y extraordinarios ajena a la concepción jurídico- financiera de los recursos públicos, e incluso de los gastos, respecto de los cuales no existe ningún criterio jurídico de distinción que permita calificarlos como extraordinarios.⁸⁷

⁸⁶ Así han definido entre otros el equilibrio presupuestario: FUENTES QUINTANA, E.: “Hacienda pública: Introducción y presupuesto”. Impr. Rufino García Blasco. Madrid, 1987, pág. 245. “Hacienda pública y déficit”. Papeles de Economía Española, nº24, 1985. Pág 204. ;CAYÓN GALIARDO, A. “El principio de equilibrio presupuestario como límite al poder financiero de las cortes generales”. En funciones Financieras de las Cortes generales. Congreso de los Diputados. Madrid, 1985. SDFUM ob. Cit.

⁸⁷ Decía NAHARRO MORA que “no es sencillo establecer una separación rigurosa entre unos y otros en el plano de la teoría. Otra cosa ocurre en la práctica, pues en ésta, cuando las necesidades o gastos consignados en un presupuesto público no pueden ser satisfechos con los importes de los ingresos que tradicionalmente se recaudan, aquellos allegados para cubrir las diferencias son, sin duda, ingresos extraordinarios. Con este concepto empírico, la naturaleza extraordinaria del ingreso proviene, sin tener en cuenta el tipo de necesidad que satisfaga o la fuente de que proceda, de su simple comparación con un

Por otro lado, la concepción de la Hacienda Pública como un patrimonio de titularidad pública, en definitiva, como lo define el artículo 2 del TRLGP (“el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o a sus organismos autónomos”) nos impide admitir otro fundamento a cualquier recurso que no sea la propia capacidad patrimonial del Estado.

Es decir, que desde un punto de vista jurídico, consideramos que es un dato común a todos los recursos públicos su fundamento en la capacidad patrimonial del Estado, como es un dato común que su destino sea la financiación de los gastos públicos. En este sentido, ya hemos mantenido que el déficit público, desde un punto de vista jurídico, consiste en una determinada combinación de los recursos en el que el recurso a la deuda pública concurre con el resto de recursos en la financiación de los gastos públicos.

Dicho en otros términos, si mantenemos un concepto de equilibrio de tipo económico, tendremos que concluir que el presupuesto estará desequilibrado siempre que se tenga que acudir al recurso al endeudamiento para financiar los gastos públicos. De tal manera que en términos jurídicos el desequilibrio es la deuda pública.

Otra cosa será el principio de equilibrio en términos de cobertura, en la medida en que en la fase de aprobación del presupuesto, la igualdad cualitativa entre las cifras de ingresos y gastos cumple una importante función informadora acerca de la combinación de los recursos con los que se pretende cubrir para un período determinado los gastos públicos autorizados para ese mismo período.

cierto status quo en materia de ingresos”. En “Lecciones de Hacienda Pública”. Madrid., 1977, pág. 204. Con respecto al carácter ordinario o extraordinario del gasto, mantenía GIULIANI FONROUGE que “La realidad ha demostrado la falacia de tales consideraciones. Los gastos que parecen excepcionales en un periodo breve llegan a ser normales y regulares; erogaciones que aparentemente son improductivas como sueldos de los funcionarios o intereses de la deuda pública, con retribución de servicios prestados al país o de su enriquecimiento, e , inversamente, ciertos gastos de inversión pueden no ser productivos, si el Estado se ve obligado a operar con precios políticos por debajo del costo”. En “Derecho Financiero”. Vol.I. Ed. Depalma. Buenos Aires, 1982, pág. 165.

Con respecto a la positivación del principio de equilibrio presupuestario, como ya hemos manifestado, el principio de equilibrio estuvo presente como meta a alcanzar en todos los estudios económicos del siglo pasado.

Algunos autores⁸⁸ consideran como primeras manifestaciones del principio de equilibrio el Decreto de 28 de marzo de 1811 de las Cortes de Cádiz en el que se señalaba como meta deseable la observación de “la más rigurosa economía” añadiendo el deseo de contener los gastos públicos en sus justos límites, después de “consultar los recursos”. La limitación del gasto público como medio para obtener el equilibrio, es una constante en el estudio de este principio. Por eso nos parece más interesante el propio artículo 340 de la Constitución gaditana según el cual “Las contribuciones serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público de todos los ramos”. Se observa en este precepto un sentido inverso a la meta del equilibrio, justificando la obtención de los recursos en los gastos contraídos.

En los textos constitucionales posteriores del siglo XIX no existe tampoco una definición o establecimiento del principio de equilibrio.⁸⁹

En épocas más recientes tampoco ha habido una manifestación clara y explícita del equilibrio tal como lo entendía la doctrina, al menos por lo que hace referencia al Estado. Sin embargo, sí se ha considerado que determinadas normas presupuestarias posteriores eran manifestaciones de un principio tácito de equilibrio presupuestario.

En este sentido, el SDFUM destacaba cómo el principio de equilibrio y la no aceptación del déficit presupuestario está presente en toda la normativa financiera. Esta

⁸⁸ LÓPEZ-ESCOBAR FERNÁNDEZ, E.: “Los orígenes del Derecho Presupuestario español”. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1971.

⁸⁹ LOPEZ-ESCOBAR destaca durante el siglo XIX la Instrucción General de Rentas de 16 de abril de 1816, que da por supuesto la existencia del desequilibrio presupuestario al disponer que “si para atender a éstas (las obligaciones) no fueran bastantes las rentas ordinarias y los demás ramos productivos de la Corona, me propondrá (el Ministro de Hacienda) los medios y arbitrios para llenarlas”. Del mismo modo destaca el autor al ministro Martín de Garay a quien se debe el Real decreto de 30 de mayo de 1817, en cuyo artículo 1º se dice que “los gastos se ajustarán previamente en lo sucesivo a un presupuesto fijo de cada Ministerio y de mi casa Real, al valor líquido de las rentas y contribuciones, a la posibilidad de los contribuyentes de las verdaderas necesidades del Estado”. En “Los orígenes del derecho presupuestario español”. Ob. Cit. pág. 244

orientación se traslucía en ciertas normas de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911. En el último párrafo del artículo 33 de esta ley, que establecía que la prórroga del presupuesto no afectaría a los servicios que definitivamente tuvieran que terminar en ese ejercicio veían estos autores manifestación de tal principio, así como en el artículo 41 de la misma ley, cuando se establecen los recursos con los que financiar los créditos extraordinarios y suplementos de crédito. Por último, consideraban manifestación del principio, el artículo 46 que establecía la necesidad de establecer en la ley de Presupuestos la cantidad de deuda flotante.

En nuestra opinión no vemos reflejo en estos preceptos mas que de los principios de especialidad temporal del crédito presupuestario, del principio de cobertura y del de legalidad de la deuda pública.

Lo mismo cabe decir de la Ley General Presupuestaria de 1977, cuyas normas no hacen referencia al equilibrio presupuestario del Estado, ni establece ninguna distinción entre los recursos en orden a financiar los créditos presupuestarios⁹⁰. La misma situación se reproduce en el actual Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988.

Las únicas referencias a la prohibición de déficit inicial , las encontramos en el artículo 54 del TRLGP, que prohíbe el déficit inicial en los presupuestos de Organismos autónomos y la existencia de créditos destinados a obligaciones de carácter permanente que excedan del importe de sus ingresos ordinarios. En el ámbito de los presupuestos locales, también el artículo 146.4 de la ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de

⁹⁰ LASARTE ALVAREZ, J destaca que “el artículo 22 de esta ley enumera lo que llama los “derechos económicos” de las finanzas públicas, entre los cuales se hacen figurar los impuestos, los recursos patrimoniales, los productos de los empréstitos y todo otro recurso que pueda ser obtenido. Pero conforme a la evolución registrada de los principios de la actividad financiera, evita prudentemente formular los principios sobre la necesidad de equilibrar los gastos y los recursos públicos. Parece evidente que esta necesidad ha estado presente en las premisas de la planificación metodológica si entendemos el equilibrio como la simple obtención de recursos suficientes con que hacer frente a las obligaciones, donde la deuda pública como fuente habitual de financiación. Pero esta idea se aleja visiblemente del concepto tradicional de equilibrio presupuestario, y, como decimos, entra dentro de las decisiones de carácter político tanto a nivel de gasto como de métodos de financiación”. En “L’équilibre budgétaire face l’ordonnancement juridique”. Revue Française de Finances Publiques, nº16, 1986, pág.60.

las Haciendas Locales establece que cada uno de los presupuestos que se integran en el Presupuesto General de la entidad deberá aprobarse sin déficit inicial.

En la Constitución española de 1978, se ha querido ver manifestaciones del principio de equilibrio en los artículos 134.2, 134.5 y 134.6.

Algún autor considera que si bien la Constitución de 1978 no recoge el principio de equilibrio presupuestario, el artículo 134.2 y los principios allí recogidos, son manifestación de un principio de equilibrio formal, en la medida en que explicitado el déficit en los presupuestos, se establecen los medios financieros utilizables para cubrirlos, previéndose y solicitando legalmente las autorizaciones al endeudamiento.⁹¹

En nuestra opinión, el hecho de que en el fondo todos los principios presupuestarios respondan a la misma idea de control de la actividad financiera no puede llevarnos a pensar que siempre ese control se reduce a una limitación del gasto público. Por eso no se puede ver en cada principio un reflejo del de equilibrio presupuestario.

Más interesante fue la postura de CAYÓN GALIARDO que defendió la constitucionalización del principio de equilibrio en las limitaciones que establece el artículo 134.6 a las proposiciones o enmiendas de las Cámaras que supongan disminución de ingresos o aumento de gasto público. El autor considera que se deben distinguir los casos en que esta limitación al poder de iniciativa y enmienda de las Cámaras se refiere a leyes no presupuestarias, que cuando se aplica al debate presupuestario. En el primer caso, el precepto pretende que el parlamento no pueda, sin el consentimiento del Gobierno, producir una situación de desajuste financiero en el presupuesto en vigor.

En cambio, la aplicación del precepto al debate presupuestario no se justifica en la misma razón, ya que no se está alterando nada que haya sido previamente acordado.

⁹¹ GARCÍA GARCÍA, JL: "La constitucionalización de los principios presupuestarios". PGP nº22, 1984, pág. 65 y ss.

Concluye en este sentido CAYON GALIARDO que “junto al fundamento económico – conectado con el principio de equilibrio presupuestario – que existe y late en el artículo 134.6, hay que yuxtaponer una significación fundamentalmente política de conceder una facultad de control al Gobierno sobre la actividad legiferante de las Asambleas de representación popular”.⁹²

No obstante, la doctrina mayoritaria ha interpretado que las limitaciones a las que hace referencia el artículo 134.6 se refieren a modificaciones posteriores a la ley de presupuestos, como se desprende del tenor literal del precepto. Por lo tanto, lo que se pretende con estos preceptos es el mantenimiento de la relación existente, que no tiene por qué ser equilibrada, entre los estados de gastos e ingresos del presupuesto aprobado.⁹³ Las limitaciones al derecho de enmienda en la tramitación de los propios presupuestos no derivan del artículo 134.6 de la Constitución sino de los artículos 133.3 y 134.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados y de los artículos 149.2 y 150.1 del Reglamento del Senado⁹⁴. Curiosamente estas normas, que no derivan de mandato constitucional alguno, y que podrían calificarse como normas de autolimitación de las Cortes Generales, son las únicas que podrían servir para mantener el equilibrio del proyecto de ley de presupuestos presentado por el Gobierno.

Pero estas normas, como mantienen BAYONA DE PEROGORDO Y SOLER ROCH⁹⁵, no suponen necesariamente un reconocimiento ni una defensa del equilibrio presupuestario, ya que no ordenan la identidad entre la cifra de gastos e ingresos del presupuesto aprobado sino que, con posterioridad a dicha aprobación, la adecuación

⁹² CAYÓN GALIARDO, A.: “El principio de equilibrio presupuestario como límite al poder financiero de las Cortes Generales”. En *Funciones financieras de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1985

⁹³ La limitación parlamentaria a iniciativas posteriores a la aprobación de la ley de presupuestos no es exclusiva de nuestro ordenamiento (ejemplos de ello son el artículo 40 de la Constitución francesa, el artículo 81 de la Constitución italiana y el artículo 113 de la Ley Fundamental de Bonn).

⁹⁴ El artículo 133.3 del RCD establece que las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma sección. El artículo 133.4. por su parte, establece con respecto a las enmiendas que supongan disminución de los ingresos presupuestarios, la conformidad del Gobierno para su tramitación.

⁹⁵ BAYONA DE PEROGORDO JJ, SOLER ROCH, MT.: “Temas de Derecho presupuestario”. Compás. Alicante, 1990. Pág.128

entre ambas no pueda ser modificada sin el consentimiento del Gobierno; ello responde a un fundamento de carácter financiero consistente en preservar la adecuación entre gastos e ingresos conseguida en el Presupuesto, pero también a una motivación política ya que, al atribuir al Gobierno la vigilancia sobre dicha adecuación, se está robusteciendo su supremacía política.

Esta falta de positivación del principio de equilibrio debe ser, sin embargo, nuevamente analizada a la luz de los principios reconocidos en el Derecho comunitario.

En efecto, la incorporación a nuestro Ordenamiento de los principios reconocidos en el Derecho comunitario, ha supuesto la adopción de nuevos límites al ejercicio del poder financiero en materia presupuestaria. Dentro de estos principios comunitarios destaca, el principio de solidez financiera.

Este principio es considerado por el artículo 3º del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea TCE, como principio rector de las acciones de los Estados miembros encaminadas a la consecución de la unión económica y monetaria.⁹⁶

La eficacia de este principio despliega sus efectos sobre el poder financiero de España, como Estado miembro de la Unión Europea, a través de medidas de disciplina presupuestaria y limitaciones al endeudamiento público: exigencias de limitaciones de déficit público excesivo y estabilidad financiera.

Estas limitaciones suponen el respeto por parte de la Hacienda Pública española al marco jurídico establecido en los artículos 104, 104A, 104B, 109E y 109J del TCE y al Derecho comunitario derivado, dictado por el Consejo en desarrollo de estos preceptos.⁹⁷

⁹⁶ El artículo 4.3 del TCE establece que: “Dichas acciones de los Estados miembros y de la comunidad implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable”.

⁹⁷ Los citados preceptos del TCE han sido desarrollados por los siguientes Reglamentos del Consejo: reglamento CE nº 3603/93, de 13 de diciembre, del Consejo, por el que se establecen definiciones para la aplicación de las prohibiciones a que se refieren el artículo 104 y el apartado 1 del artículo 104B del Tratado; Reglamento CE nº 3604/93, del Consejo, de 13 de diciembre, por el que se establecen las

Ninguna de estas normas hacen referencia al principio de equilibrio presupuestario, salvo que por fin concluyamos que un presupuesto está desequilibrado cuando el recurso al endeudamiento supera una determinada proporción. En efecto, el principio de equilibrio presupuestario siempre ha aparecido como un principio limitador del gasto público. Esto es, la reflexión financiera nunca ha sido: puesto que hay necesidades que cubrir utilicemos los recursos, sino, habida cuenta de cuales son los recursos ordinarios limitemos el gasto y por lo tanto, no tendremos que acudir al endeudamiento.

Y si esta es la filosofía que subyace en el citado principio, no podemos dejar de concluir que es manifestación del mismo las normas comunitarias a las que hemos hecho referencia. En efecto, según el artículo 104C del Tratado de la Comunidad Económica Europea los Estados miembros evitará déficit públicos excesivos.

El Reglamento 3605/93, de 22 de noviembre, ha definido el concepto de “público” a efectos del déficit, así como las nociones de déficit o superávit desde un punto de vista objetivo⁹⁸. Por déficit o superávit se entenderá la necesidad o capacidad de financiación respectivamente. Esto es, el volumen de endeudamiento.

A pesar del término “evitará” que aparece en el artículo 104, se trata de una auténtica limitación. El apartado 2 del artículo 104C establece que la Comisión supervisará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a dos criterios: si la proporción entre el déficit público previsto o real y el Producto Interior bruto sobrepasa un valor de referencia. Se admite la superación del valor de referencia cuando

definiciones para la aplicación de la prohibición del acceso privilegiado a que se refiere el artículo 104A^a del Tratado; Reglamento CE nº3605/93, del Consejo, de 22 de noviembre, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad europea; Reglamento 1466/97 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento 1467/97, del Consejo, de 7 de julio, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

⁹⁸ Los conceptos de déficit público más utilizados han sido los de tipo subjetivo, que intentan analizar la atribución del déficit a un determinado ente público. Por conceptos objetivos del déficit entendemos aquellos que, o bien tienen en cuenta el momento o el tiempo en el que se produce el déficit, o bien las partidas de ingresos y gastos que se incluyen para determinar el desfase entre ambas.

la proporción descienda continuadamente y se aproxime al valor de referencia, o cuando en el caso del déficit público se sobrepase sólo excepcional y temporalmente (déficit coyuntural).

Los valores de referencia según el protocolo 5TUE, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, serán – 3 por 100 en lo referente a la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto a precios de mercado; - 60 por 100 en lo referente a la proporción entre la Deuda Pública y el producto interior bruto a precios de mercado.

Asimismo, otra medida tendente a establecer límites al endeudamiento ha sido la asumida por el artículo 101.4 del TRLGP, de prohibición de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de crédito por el Banco Central Europeo y por los bancos centrales de los Estados miembros, a favor de las instituciones u organismos comunitarios, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, así como la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el BCE o los bancos centrales nacionales. Idéntica limitación aparece en el artículo 21 del Protocolo 3 TUE, sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.⁹⁹

Si un Estado miembro no cumpliera con estos criterios se inicia el procedimiento regulado en los apartados 3 a 6 del artículo 104C del TCE.

⁹⁹ Antes de la asunción por el ordenamiento español de esta prohibición, el endeudamiento del Estado frente al banco de España venía determinado, tanto por los créditos singulares, como por el saldo de la cuenta corriente del Estado en el Banco de España, y era al conjunto de estas dos modalidades a la que se le aplicaba un límite consistente en que el saldo de la Deuda Pública frente al Banco de España por ambas fórmulas no podía exceder, al cierre del ejercicio, del saldo a 31 de diciembre del año anterior.

Esta limitación fue introducida por la ley 4/1990, de 29 de junio. Con anterioridad, al artículo 101.4 fijaba el límite de ambas modalidades en el doce por ciento de los créditos totales para gastos, que resultaran de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio correspondiente.

Era destacable, sin embargo, una anomalía jurídica consistente en la llamada “consolidación de los anticipos” del Banco de España en créditos por el mismo importe del Banco de España al Tesoro, con lo que se burlaba el límite del 12 por 100 de los gastos presupuestados que los anticipos tenían, y la

El procedimiento se inicia con un informe de la Comisión sobre el incumplimiento de los criterios que determinan el déficit público excesivo. Este informe también se puede elaborar en el caso de que exista riesgo de déficit. Será preceptivo un dictamen del Comité Monetario a que se refiere el artículo 109.8C del TCE.

El Consejo será el que decida, sobre la base de las recomendaciones de la Comisión y las observaciones que formule el Estado miembro, si existe déficit público excesivo.

Si se decide que existe déficit público excesivo, el Consejo dirigirá al Estado miembro Recomendaciones. El Consejo hará públicas estas Recomendaciones si no se han seguido por el Estado. De persistir en el incumplimiento de las recomendaciones, el Consejo podrá formular una Advertencia, que de ser incumplida podrá dar lugar a las sanciones establecidas en el apartado 11 del artículo 104.

El artículo 104C y el Protocolo 5TUE fueron desarrollados por el Reglamento nº3605/93, de 22 de noviembre, y por los Reglamentos 1466/97, del Consejo, de 7 de julio, y por el Reglamento nº1467/97, del Consejo, de 7 de julio.

El Reglamento de 1993 estableció la obligación de los Estados miembros, a partir de 1994, de notificar a la Comisión los déficit públicos previstos y reales y los niveles de deuda pública reales dos veces al año.

Por su parte el Reglamento 1466/97, con objeto de reforzar la supervisión de las situaciones presupuestarias y de coordinación de las políticas económicas, estableció las normas sobre la presentación contenido y examen de los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros.

El Reglamento 1467/97 modificó el procedimiento de déficit excesivo a los efectos de acelerarlo y simplificarlo, estableciendo un plazo de tres meses para que el Consejo decida la declaración de déficit excesivo desde la notificación de los Estados

necesidad de previa ley que hubieran tenido si se hubieran concebido, desde el principio, como créditos

miembros. La recomendación dirigida por el Consejo, fijará un plazo de cuatro meses para que el Estado miembro adopte medidas efectivas. Si no se adoptan estas medidas, la formulación de Advertencias se adoptarán en el plazo de un mes. La decisión de imponer sanciones se adoptará en el plazo de dos meses. El citado Reglamento también contiene el régimen de las sanciones consistentes en depósitos o multas previstas en el apartado 11 del artículo 104.

En nuestra opinión, esta es la primera manifestación jurídica vinculante del principio de equilibrio presupuestario, en la medida en que este principio lo sigamos entendiendo como una especial combinación de los recursos públicos. El déficit no es sólo un efecto automático de una determinada coyuntura económica, sino también una decisión política, y hasta ahora jurídicamente posible, y sólo limitada formalmente, de no financiar la totalidad de los gastos públicos a través de los recursos tributarios o patrimoniales. Las normas comunitarias que contienen el régimen jurídico del déficit público excesivo suponen también, por tanto, un límite jurídico similar al que produciría el principio de equilibrio presupuestario, respecto a las decisiones sobre el gasto público y sobre los recursos con qué financiarlo.

Es precisamente el cumplimiento de esta normativa la que legitima y fundamenta la ley de estabilidad presupuestaria que positiviza, como luego veremos, un determinado concepto de equilibrio presupuestario.

d) El principio de anualidad presupuestaria.

El principio de temporalidad presupuestaria responde nuevamente a la idea de control del legislativo sobre el Gobierno, en la medida en que la autorización concedida por el primero debe ser limitada en el tiempo, y estar sometida regularmente a una nueva autorización. También es consustancial al propio contenido de la Ley de presupuestos como planificación de la actividad financiera en un determinado periodo.

El principio aparece expresamente recogido en el artículo 134.2 de la Constitución cuando establece que los Presupuestos Generales del Estado “tendrán carácter anual”.

El principio de anualidad despliega sus efectos en el ámbito del procedimiento presupuestario y de la vigencia anual de la ley de presupuestos, y en segundo lugar, en la fase de ejecución presupuestaria, siendo su reflejo el principio de especialidad temporal del crédito presupuestario recogido en el artículo 63-1 del TRLGP.

En la fase procedimental del presupuesto, la Constitución establece unos plazos preclusivos que vinculan tanto al Gobierno en su función de elaboración, aprobación y presentación del proyecto, como a las Cortes generales en el examen, enmienda y aprobación de la ley.

En relación con el primero de estos plazos, el artículo 134.3 de la Constitución dispone que “El gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior”.¹⁰⁰

En el caso de que el Presupuesto no se apruebe el primer día del ejercicio, la Constitución (art.134.4), siguiendo nuestra tradición histórica, prevé la prórroga automática de los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

La mayoría de la doctrina respalda la interpretación de que la prórroga automática afecta sólo a las normas presupuestarias, entendiendo por tales, los propios estados presupuestarios de gastos e ingresos y los preceptos del texto articulado estrictamente referidos a las obligaciones que se pueden reconocer y a la utilización de los créditos presupuestarios autorizados para su cumplimiento.

¹⁰⁰ El artículo 55 del TRLGP concreta este deber disponiendo que el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado con la documentación anexa “será remitido al Congreso de los Diputados antes del día 1 de octubre del propio año, para su aprobación, enmienda o devolución por las Cortes Generales-”.

El resto de normas contenidas en la ley de Presupuestos, o bien no serán objeto de prórroga, si expresamente se determina su vigencia para un ejercicio, o bien tendrán una vocación de permanencia indefinida hasta su modificación o derogación por ley de Presupuestos.

El principio de anualidad presupuestaria sí aparece directamente relacionado con la estabilidad presupuestaria y en un doble orden de consideraciones. En primer lugar, la anualidad se ha puesto en cuestión en los últimos tiempos como un lapso de tiempo muy limitado para valorar determinados gastos, y el papel que actualmente ocupa el Estado en la intervención económica. Por otro lado, este principio va a aparecer ahora inmerso en un contexto de plurianualidad del gasto público, y al que se va a superponer un procedimiento de concreción de la estabilidad presupuestaria antes inexistente.

Respecto a la primera cuestión MARTÍN QUERALT y LOZANO SERRANO han manifestado la necesidad de flexibilizar el principio de anualidad para adaptar la normativa presupuestaria a las necesidades de intervención y programación que determinan la actuación pública en materia de gasto público.¹⁰¹

Es esta misma razón la que se trasluce en el artículo 4 de la LEP cuando establece el principio de plurianualidad: “La elaboración de los presupuestos en el sector público se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria”.

Con anterioridad a la plasmación legal de este principio de plurianualidad, ya desde la OM de 8 de febrero de 1988 se subrayó que los presupuestos del ejercicio

¹⁰¹ En este sentido los citados autores han manifestado que “Siendo fundamento de este principio la garantía del examen anual por el legislativo de la actividad financiera del ejecutivo y de sus previsiones para el siguiente ejercicio, aplicar con rigor la exigencia de temporalidad puede conducir a poner en peligro ese mismo fundamento. Conforme ha señalado una importante doctrina francesa, como LASALLE, COTTERET, EL BANNA, la frecuencia de objetivos y actuaciones que rebasan el marco anual de referencia impele a que los gastos que han de financiarlos deban también examinarse en toda su dimensión; es decir, excediendo del estrecho ámbito temporal de un ejercicio para que pueda juzgarse su conveniencia y oportunidad. En caso contrario, limitarse al detalle anual de los mismos puede hacer perder su significado y sentido globales, que son los que realmente interesa comprobar y decidir por el órgano legislador, en cuanto instrumentos de una política financiera o económica plurianual”. En “curso de derecho Financiero y Tributario”. Tecnos. 11ªed. Madrid, 2001. Pág.707

siguiente se enmarcarían dentro de un presupuesto plurianual, del cual sus créditos representarían la primera anualidad, de acuerdo con los objetivos fijados al sector público estatal en el cuadro macroeconómico de referencia que apruebe el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda. La Orden de 17 de mayo de 1990 y las siguientes establecieron que la elaboración de los presupuestos se haría de acuerdo con el escenario aprobado por el Gobierno para un periodo cuatrienal.

Este escenario presupuestario plurianual es el que ahora se contempla en el artículo 12 de la LEP cuando establece que “con carácter previo al proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, el Ministerio de Hacienda confeccionará unos escenarios de previsión plurianual referidos a ingresos y gastos. Dichos escenarios detallarán para cada año los importes de los compromisos de Gasto contenidos en cada política presupuestaria”. Sin embargo, sí puede plantear dudas, como más adelante veremos, la vinculación que el Acuerdo fijado en el artículo 8 de la ley pueda tener para las Cortes. En nuestra opinión, una previsión plurianual del Ministerio de Hacienda no puede tener ninguna, y su eficacia se debe limitar a la fase de elaboración de los anteproyectos presentados por cualquier Ministerio a la consideración del Consejo de Ministros, y a la elaboración de los anteproyectos de presupuestos.

Pues bien, la gran novedad de la ley, es que otorga rango legislativo a esta programación plurianual de los gastos públicos. En efecto, el escenario plurianual al que se refiere el artículo 4 de la ley no puede ser otro que el objetivo de estabilidad presupuestaria, que el artículo 8 concreta que se encuentra referido a los tres ejercicios siguientes.

Este escenario plurianual, que hasta ahora podía ser una mera programación del ejecutivo, se le otorga carácter vinculante, ya que el citado objetivo plurianual, fijado por el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y Hacienda, se remite a las Cortes para su debate y aprobación, acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el programa de estabilidad en el

que se situará la elaboración de los presupuestos de todos los sujetos que conforman el sector público.

De tal manera, que la fase de elaboración presupuestaria que hasta ahora arrancaba de la Orden Ministerial del Ministro de Hacienda, detallando la estructura del presupuesto, dentro de las norma de la LGP, ahora se iniciará con la fijación por el Gobierno del objetivo de estabilidad referido a los tres ejercicios siguientes. Lo importante de este objetivo es que no sólo afecta al Gobierno en la elaboración de los presupuestos sino a todos los entes del sector público y a las propias Cortes generales en el respeto anual de ese acuerdo plurianual.

Es un problema constitucionalmente no resuelto en qué medida la aprobación por la Cortes de las leyes anuales de presupuestos se encuentran condicionadas por el Acuerdo de estabilidad. En nuestra opinión, se establecerán los vínculos que siempre se han producido en las relaciones entre el presupuesto, leyes de gasto o leyes de planificación.¹⁰² En efecto, una de las primeras dudas acerca de la aplicación de la ley era si el Acuerdo del Consejo de Ministros en donde se contenga el objetivo plurianual de estabilidad debería ser presentado a las Cortes en forma de proyecto de ley y por lo tanto revestiría también la forma de ley la aprobación que del mismo se haga por las Cortes. No ha sido así, y el Acuerdo no se ha adoptado a través de ninguna fórmula legislativa, acogiendo la interpretación que mantenemos en el capítulo siguiente de esta trabajo.

No obstante, también existían argumentos para adoptar la otra postura, ya que el artículo 66.2 de la Constitución española establece que las Cortes generales ejercen la

¹⁰² No es un tema novedoso la problemática que plantea la vinculación de la Ley de presupuestos a la planificación económica, resultando en este momento sumamente de actualidad las palabras de MARTINEZ LAGO que con respecto a este tema ya manifestó que: “Por tratarse de una situación constitucionalmente irresuelta, no cabe proponer exclusivos protagonismos o atribución de competencias en su articulación práctica. Si en materia presupuestaria se observa un compromiso o colaboración de poderes Ejecutivo-legislativo, con mayor motivo esta colaboración deberá darse en materia de planificación, que más que como problema de fuentes, aparece como una cuestión especialmente valorativa acerca de si unos objetivos que se formularon para un tiempo determinado(Plan) se ajustaban o no al realidad, y hubo o no que someterlos a alguna corrección concreta (Presupuesto), decidida libremente por el Gobierno y las Cortes generales”. “Manual de Derecho presupuestario”. Ob. Cit. Pág. 161.

potestad legislativa, aprueban sus presupuestos y controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución. La aprobación del Acuerdo podía incluirse dentro de la potestad legislativa que otorga tal rango a la manifestación de voluntad de las Cortes Generales.

En definitiva, interpretamos que el nuevo principio de plurianualidad en la fijación de un objetivo de equilibrio o superávit, se concretará anualmente en la respectiva ley de presupuestos, que aparecerá ahora condicionada por un límite cuantitativo del gasto del que antes carecía, pero que no impide que la planificación de la actividad financiera en el sentido jurídico de autorización en la disposición de fondos públicos se produzca anualmente.

El Acuerdo de estabilidad se refiere siempre a ejercicios posteriores a aquél en el que se acuerda, para evitar una superposición de procedimientos, que pudiera provocar el problema de que en ausencia de Acuerdo, se paralizara todo el procedimiento presupuestario hasta obtener el mismo.

No resolvía la norma qué sucedería si no se llega al Acuerdo entre el Gobierno y las Cortes. Tal vez el problema es más político que jurídico, en la medida en que también la ley de presupuestos puede no ser aprobada. Respecto a esta cuestión, ya sabemos que la Constitución prevé la prórroga automática de los presupuestos del ejercicio anterior, pero no se desconoce que la no aprobación reiterada de la ley de presupuestos acabaría en una crisis de Gobierno sólo resuelta a través de una moción de censura. Tampoco parece factible la gobernabilidad sin un Acuerdo acerca de la política presupuestaria plurianual que estos acuerdos reflejan.

El informe de la ponencia del Senado introdujo una modificación en el artículo 8 consistente en establecer que si el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno fuese rechazado por el Congreso o el Senado, el acuerdo de Consejo de Ministros se devolverá al Gobierno, a fin de que en el plazo máximo de un mes se remita un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

Trataremos más adelante la plurianualidad, en la medida en que se erige en nuevo principio presupuestario, sin perjuicio de que dejemos constancia aquí de la nueva dimensión del clásico principio de la anualidad.

e) El principio de especialidad.

Otro de los principios presupuestarios clásicos ha sido el principio de especialidad presupuestaria, que preside la ordenación jurídica del crédito presupuestario, y que se manifiesta en un conjunto de reglas o limitaciones derivadas de la autorización legislativa, con arreglo a las cuales se pretendía limitar el marco de la actuación administrativa en la disposición de fondos públicos a través de la utilización de los créditos presupuestarios.

El principio de especialidad tiene una triple perspectiva que refleja, asimismo, la triple limitación que conlleva el crédito presupuestario: limitación cuantitativa, cualitativa y temporal.

El principio de especialidad en su vertiente cualitativa aparece reflejada en el artículo 59.1 del TRLGP según el cual: “Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos o por las modificaciones aprobadas conforme a esta ley”.

El artículo 60 del TRLGP refleja la especialidad cuantitativa cuando establece que: “No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a Ley que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar”.

Por último, el artículo 63 del TRLGP es reflejo del principio de especialidad temporal: “Con cargo a los créditos del estado de gastos de cada Presupuesto sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios, y demás

prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario”.

Sin embargo, al igual que con respecto al resto de principios presupuestarios clásicos, el principio de especialidad presupuestaria ha visto relativizada su eficacia. Por lo que supone este fenómeno de causante de la desestabilidad presupuestaria, hay que destacar fundamentalmente la crisis del principio de especialidad en su vertiente cuantitativa y temporal.

El régimen jurídico de los créditos presupuestarios refleja precisamente las excepciones al principio de especialidad. En el ámbito cuantitativo son de destacar las modificaciones que no precisan autorización legislativa, y que por lo tanto reflejan una vez más la preponderancia del Ejecutivo en la utilización de los créditos presupuestarios, frente a aquellas que para variar las cifras iniciales de los gastos requieren la intervención de las Cortes.

El supuesto de modificación presupuestaria que en nuestra opinión más ha influido en la crisis del principio de especialidad cuantitativa, y que por lo tanto debería ser reformado en una futura Ley General Presupuestaria, es el de los créditos ampliables, cuya cuantía inicial puede ser rebasada sin precisar una nueva autorización.

Los créditos ampliables, a los que las leyes de presupuestos recurren habitualmente en relación con determinados gastos, se conceden en dos supuestos: en función de la naturaleza de las obligaciones a cuya atención está destinado el crédito o de la afectación del producto recaudatorio de determinados ingresos.¹⁰³

De estos dos supuestos, el primero no es en nuestra opinión el que ha contribuido a desequilibrar el presupuesto previamente autorizado, en la medida en que

¹⁰³ El artículo 66 del TRLGP establece que: “No obstante lo dispuesto en los artículos 59 y 60 de esta Ley tendrán, excepcionalmente, la consideración de ampliables aquellos créditos que, de modo taxativo, y debidamente explicitados, se relacionen en el estado de gastos de los Presupuestos generales del Estado y, en su virtud, podrá ser incrementada su cuantía, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por vía reglamentaria en función de la efectiva recaudación de los derechos afectados o del reconocimiento de obligaciones específicas del respectivo ejercicio, según disposiciones con rango de ley”.

es la afectación de ingresos la que da sentido a una ampliación de la cifra inicial en función de la recaudación efectiva.

Sin embargo, la ampliación del crédito en función de obligaciones específicas del propio ejercicio, trastoca el propio concepto de crédito presupuestario como autorización de disposición de fondos, en la medida en que transforma el crédito en una mera previsión y también en una cifra aproximada el equilibrio o el déficit del presupuesto aprobado.

BAYONA DE PEROGORDO y SOLER ROCH han expuesto de la mejor manera esta transformación: “el ampliar el crédito inicialmente concedido en función del reconocimiento de obligaciones legales, supone una modificación radical del significado jurídico del crédito presupuestario en virtud de una vinculación absoluta del crédito al gasto comprometido, con independencia de exigencias específicas de cobertura (que sí se exigen, por ejemplo, en los créditos extraordinarios y suplementos); la cobertura es aquí sólo un punto de referencia genérico entre cifras globales que relacionan autorizaciones (los créditos limitativos) y previsiones (los créditos ampliables) de gastos con previsiones de ingresos. También en este sentido puede afirmarse que se modifica el propio concepto jurídico de Presupuesto y adquieren una nueva dimensión las nociones de equilibrio, déficit o superávit inicial entre las cifras globales de los Presupuestos Generales del Estado.”.¹⁰⁴

Esta es una de las materias que exigirá una reforma de la futura Ley General Presupuestaria para adecuarla a la LEP. En efecto, creemos que este segundo supuesto de créditos ampliables es al que se refiere el artículo 16 de la LEP cuando establece que la ampliaciones de crédito se financiarán con el Fondo de Contingencia de Ejecución presupuestaria, estableciendo por tanto un límite cuantitativo al crédito ampliable. Se pueden mantener vigentes sin embargo los créditos ampliables en función de la afectación de determinados ingresos, ya que estos no necesitan de la cobertura del Fondo de contingencia.

¹⁰⁴ BAYONA DE PEROGORDO, JJ; SOLER ROCH MT: “Temas de derecho presupuestario”. Ob. Cit. Pág.143.

Sin embargo, sigue sin explicitar la ley cuáles deben ser esas obligaciones respecto de cuyo cumplimiento un crédito debe tener la naturaleza de ampliable, ni cuál es la prioridad en la utilización de ese Fondo de contingencia cuando concurren varias modificaciones presupuestarias.

El TRLGP, sólo ha determinado las obligaciones cuyo cumplimiento se garantiza con este tipo de créditos respecto a los incluidos en el Presupuesto de la Seguridad Social, que combina la especificación de estas obligaciones con la remisión a la ley anual de Presupuestos.¹⁰⁵ También la Ley de jurisdicción Contencioso administrativa (ley 29/1998, de 13 de julio) ha dispuesto que se entenderán ampliables todos los créditos presupuestarios afectados por ejecución de sentencias que condenen a la Administración al pago de cantidades.

Sin embargo, en el resto de casos, el artículo 66 del TRLGP remite a la relación que en cada caso establezca la ley anual.¹⁰⁶

¹⁰⁵ El artículo 149 del TRLGP establece: “Se consideran ampliables en la cuantía resultante de las obligaciones que se reconozcan y liquiden según las disposiciones en cada caso aplicables, los créditos que, incluidos en los presupuestos de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes, se detallan a continuación:

- a) Los destinados al pago de pensiones de todo tipo, subsidios por incapacidad laboral transitoria o invalidez provisional, prestaciones de protección a la familia, reglamentariamente establecidas, las entregas únicas, los subsidios de recuperación, siempre que en estos dos últimos casos se encuentren establecidos reglamentariamente y sea obligatorio y no graciable su pago por parte de la Seguridad Social y su cuantía esté objetivamente determinada.
- b) Los destinados al pago de los subsidios de garantía de ingresos mínimos de movilidad y para ayuda de tercera persona previstos en la Ley de integración social de Minusválidos, en la medida en que se haya ampliado en el Presupuesto del Estado.
- c) Los que amparan la constitución de capitales para el pago de pensiones
- d) Los destinados al pago de productos farmacéuticos y procedentes de recetas médicas.
- e) Y los que se especifiquen en las Leyes anuales de Presupuestos de cada ejercicio.”

¹⁰⁶ Como ejemplo, el anexo II de la ley de Presupuestos Generales del Estado para 2000 incluye como créditos ampliables, además de aquellos que tienen tal carácter por estar condicionada su cuantía a la recaudación efectiva de determinados ingresos, y los correspondientes al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Deuda pública, los siguientes créditos hasta una suma igual a las obligaciones que se reconozcan:

- las cuotas de la Seguridad Social

La LEP no hace referencia a este tipo de créditos salvo para establecer que su cobertura se hará afectándolos al Fondo de Contingencia Presupuestaria. En nuestra opinión, debería estar fijado en la ley cuales son las obligaciones a cuyo cumplimiento se pueden autorizar créditos ampliables y utilizar otros mecanismos, como el las

-
- Los créditos de transferencias a favor del Estado que figuren en los presupuestos de gastos de los organismos autónomos
 - Los créditos relativos a atender obligaciones de pensiones e indemnizaciones
 - La transferencias entre subsectores para los fines sociales que se realicen en el campo de la cooperación internacional
 - El crédito para gastos originados por participación de las FAS en operaciones de mantenimiento de la paz
 - El crédito destinado a cancelar deudas tributarias mediante entrega o adjudicación de bienes.
 - El crédito destinado a indemnizaciones en virtud de ley
 - Los créditos destinados a la cobertura de necesidades de todo orden motivadas por siniestros, catástrofes u otras de reconocida urgencia
 - El crédito para gastos derivados de procesos electorales
 - El gasto para subvencionar los gastos electorales de los partidos políticos
 - El crédito para actividades de prevención, investigación, persecución y represión de los delitos relacionados con el tráfico de drogas.
 - El crédito destinado a la cobertura de los fines de interés social del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales.
 - El crédito destinado a la cobertura de pérdidas del Seguro Agrario Combinado correspondiente al Consorcio de Compensación de seguros.
 - El crédito destinado a gastos derivados de la acuñación del Euro.
 - El crédito destinado al pago de las indemnizaciones a los afectados por el síndrome tóxico
 - El crédito a Comunidades Autónomas para reactivación económica de las comarcas mineras del carbón.
 - El crédito para aportación del Estado a la tesorería general de la Seguridad Social para financiar operaciones corrientes y de capital del INSALUD.
 - El crédito para coste provisional de la policía autonómica.
 - Los créditos para compensación financiera de los Impuestos especiales sobre la Labores del tabaco y Alcohol, bebidas derivadas, productos intermedios y Cerveza.
 - Los créditos para la liquidación definitiva de la participación en los ingresos del Estado de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.
 - Los créditos para relaciones con la Unión Europea.
 - Todos los créditos del presupuestos en función de los compromisos de financiación exclusiva o de cofinanciación que puedan contraerse con las Comunidades Europeas.
 - En el presupuesto de la Seguridad Social, los créditos que sean necesarios en los programas de gastos del INSALUD para reflejar las repercusiones que en los mismos tengan las modificaciones de los créditos, que figuren en el estado de transferencias entre subsectores de los Presupuestos Generales del Estado.

modificaciones posteriores a la aprobación, previa autorización legal, para hacer frente a obligaciones cuya cuantía exceda las previsiones iniciales.

No ignoramos que es un avance fijar la cobertura de estos créditos, remitiéndolos a un tope cuantitativo máximo, sin que se especifique, sin embargo, ninguna prioridad entre ellos cuando concurren varios supuestos de modificación presupuestaria.

También modifican la cifras inicialmente aprobadas en el presupuesto otras modificaciones que, no afectando directamente al principio de especialidad cuantitativa, reducen la eficacia del volumen global de los créditos autorizados al principio del ejercicio. Nos referimos a los créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

Los créditos extraordinarios o suplementos de crédito, se han considerado en algunos casos como excepciones al principio de anualidad, como excepciones a los tres aspectos del principio de especialidad, e incluso como los posibles causante del desequilibrio del presupuesto en su ejecución.

El TRLGP los contempla en el artículo 64, estableciendo los requisitos que deben concurrir para su tramitación y el procedimiento que el Gobierno debe llevar a cabo: “Cuando haya de realizarse con cargo a los Presupuestos del Estado algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y no exista en ellos crédito o sea insuficiente y no ampliable el consignado, el Ministro de Economía y Hacienda, previo informe de la Dirección General de Presupuestos y dictamen del Consejo de Estado, elevará al acuerdo del Gobierno la remisión de un proyecto de Ley a las Cortes Generales de concesión de un crédito extraordinario, en el primer caso, o de un suplemento de crédito, en el segundo, y en el que se especifique el recurso que haya de financiar el mayor gasto público.”

Analizando los proyectos de ley presentados por el Gobierno en los últimos años ¹⁰⁷ de concesión de créditos extraordinarios, bastante más numerosos que los de suplemento de crédito, observamos que un grupo numerosos de ellos derivan de la ejecución de sentencias condenatorias a la administración, otras para atender la ejecución de determinadas leyes (es el caso del cumplimiento de la ley 32/1999, de 8 de octubre de solidaridad con las víctimas del terrorismo)¹⁰⁸ otros para atender obligaciones derivadas de convenios con las Comunidades Autónomas, asumir déficit de explotación de determinadas compañías de transporte, atender las obligaciones derivadas del Fondo Europeo de Desarrollo o para compensar la insuficiencia producida por bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social. Todos ellos gastos, salvo los derivados de ejecución de sentencias¹⁰⁹, que han variado cuantitativa y cualitativamente los créditos autorizados en el presupuesto inicial.

Además, algunos de estas obligaciones financiadas con cargo a créditos extraordinarios son asimismo objeto de créditos ampliables, o se han incorporado con tal carácter a la leyes de presupuestos posteriores.

También en este caso, como en el supuesto de los créditos ampliables, el artículo 16 de la LEP establece la cobertura de los mismos a través del Fondo de Contingencia Presupuestaria. Esta financiación no impide, en nuestra opinión, que la tramitación de estos créditos deba seguir revistiendo la formalidades establecidas en el TRLGP. La regulación de estas modificaciones exigía ya la especificación de la cobertura, que ahora se remite al Fondo, que indirectamente está estableciendo un tope cuantitativo a este tipo de créditos.

¹⁰⁷ Desde 1998 hasta noviembre de 2001, el Gobierno ha presentado 28 proyectos de ley de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

¹⁰⁸ Curiosamente la ejecución de esta ley ha requerido la concesión de crédito extraordinario en dos ocasiones: 14 de diciembre de 1999 y 19 de julio de 2000.

¹⁰⁹ El artículo 44.3 del TRLGP establece que: “La Autoridad administrativa encargada del cumplimiento acordará el pago en la forma y con los límites del respectivo presupuesto. Si para el pago fuere necesario un crédito extraordinario o un suplemento de crédito, deberá solicitarse de las Cortes Generales uno u otro dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial”.

Fundamentalmente son dos las excepciones al principio de especialidad en su aspecto temporal: la existencia de créditos plurianuales y la incorporación de remanentes.¹¹⁰

Respecto a los créditos plurianuales, el artículo 61 del TRLGP establece que la autorización o realización de los gastos de carácter plurianual, se subordinará al crédito que para cada ejercicio autoricen los respectivos Presupuestos Generales del Estado. Los casos en que se faculta a adquirir compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores son los siguientes:

- a) Inversiones y transferencias de capital.
- b) Transferencias corrientes derivadas de normas con rango de Ley y las que resulten de la suscripción de los convenios a que se refiere el artículo 91.
- c) Gastos en bienes y servicios cuya contratación, no pueda ser estipulada o resulte antieconómica por plazo de un año.
- d) El INSALUD podrá realizar compromisos de gastos con cargo a ejercicios futuros cuando se deriven de Convenios de Colaboración con otras Administraciones públicas para prestación de la asistencia sanitaria.
- e) Arrendamientos de bienes inmuebles a utilizar por organismos del Estado.
- f) Cargas financieras de las Deudas del Estado y de sus organismos autónomos
- g) Activos financieros.

El número de ejercicios a los que pueden extenderse los gastos plurianuales es de cuatro, estableciendo la ley unos porcentajes a imputar del crédito inicial en los citados ejercicios: en el ejercicio inmediato siguiente, el 70 por 100; en el segundo ejercicio, el 60 por 100, y en los ejercicios tercero y cuarto, el 50 por 100.

¹¹⁰ El propio artículo 63 del TRLGP, modificado por la ley 11/1996, de 27 de diciembre, de Medidas de Disciplina presupuestaria, que es el que fija el principio de especialidad temporal, incluye como excepciones al propio principio la aplicación con cargo al presupuesto vigente las obligaciones que resulten de la liquidación de atrasos a favor del personal, la imputación a créditos del ejercicio corriente de obligaciones generadas en ejercicios anteriores, como consecuencia de compromisos de gastos adquiridos, de conformidad con el ordenamiento, para los que hubiera crédito disponible en el ejercicio de procedencia. Asimismo el apartado 3 de este mismo precepto que podrá ser diferido el pago del precio de compra de bienes inmuebles adquiridos directamente cuyo importe exceda de 1000 millones de pesetas,

Este régimen jurídico ha sido provocado, tal como refleja el precepto, por los gastos de inversión. El desarrollo que la actividad inversora ha adquirido en el marco de la actividad económica ha supuesto la irrupción, en el ámbito de los gastos públicos, de un nuevo tipo de gastos, derivado, en unos casos, de la realización de planes o programas de inversión previamente aprobados y, en otros, de la realización a corto plazo de unas inversiones concretas que responden a razones puramente coyunturales.

Esta situación provoca que las previsiones de inversión se formulen en relación con periodos superiores al año y, sin embargo, la autorización del gasto está sujeta al principio de autorización anual.

Para salvar esta contradicción se ha propuesto en algunas ocasiones que se elaboren presupuestos plurianuales. Sin embargo, en todos los proyectos relativos a la implantación de Presupuestos plurianuales, éstos se han concebido como una técnica de planificación a medio plazo de la actividad presupuestaria, pero desprovista de efectos jurídicos vinculantes respecto de la autorización del gasto. La LEP no introduce, como veremos más adelante, la plurianualidad del presupuesto, que sigue siendo anual, pero sí un marco plurianual de referencia del gasto público en el que se deben incluir y valorar, en nuestra opinión, la realización de gastos plurianuales.

La otra excepción al principio de especialidad temporal es la incorporación de créditos. En efecto, la vigencia temporal del crédito presupuestario implica que, tal como establece el artículo 62 del TRLGP, los créditos que en el último día del ejercicio no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas, queden anulados.

Sin embargo, el artículo 73, permite que puedan incorporarse a los correspondientes créditos de los presupuestos del ejercicio inmediato siguiente estos remanentes:

- a) Los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito, así como las transferencias de crédito que hayan sido concedidos o autorizadas, respectivamente,

desembolsando a la firma de la escritura el 50 por 100 del precio, y el resto distribuido libremente hasta en cuatro anualidades sucesivas.

en el último mes del ejercicio presupuestario y que, por causas justificadas, no hayan podido utilizarse durante el mismo.

- b) Los créditos que amparen compromisos de gasto por operaciones corrientes contraídos antes del último mes del ejercicio y que, por causas justificadas, no hayan podido realizarse durante el mismo.
- c) Los créditos para operaciones de capital.
- d) Los créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de los derechos afectados.
- e) Los créditos generados por las operaciones a que se refiere el artículo 71, que contempla la generación automática de créditos por la realización efectiva de determinados ingresos.

También en este caso, además de producirse una excepción al principio de especialidad temporal, se produce, en la medida en que la incorporación de estos créditos no tenga especificada la cobertura, un aumento del gasto. En este caso, el aumento del crédito no se produce con posterioridad a la autorización legislativa, sino previamente a la aprobación del presupuesto siguiente. De los supuestos contemplados en el artículo 73, sólo los contenidos en los apartados b) y c) necesitarán de esta cobertura, en la medida en que los otros supuestos, o bien ya la tendrán especificada, como en el caso de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, o bien se tratará de créditos generados precisamente por la afectación a ellos de determinados ingresos.

Por todo lo dicho, también el artículo 16 de la LEP establece la cobertura de estas incorporaciones de crédito con cargo al Fondo de Contingencia presupuestaria. El mismo precepto, respeta una de las manifestaciones del principio de especialidad temporal, al establecer que el remanente de crédito al final de cada ejercicio anual del Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria no podrá ser objeto de incorporación a ejercicios posteriores.

B) Los principios constitucionales del gasto público.

El artículo 32 de la CE recoge los principios constitucionales del gasto público: “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderá a los principio de eficiencia y economía”.

Estos principios cumplen una función de control del gasto público tanto a priori, porque las decisiones acerca del gasto público y el proceso hasta su satisfacción deben estar informados y limitados, por ellos; como a posteriori, porque el juicio tanto político como jurídico del resultado del empleo de los recursos públicos, debe hacerse desde la perspectiva del respeto a las normas constitucionales.

La naturaleza política que siempre se ha predicado de las decisiones del gasto público no impide reconducirlo al mundo de los valores jurídicos y el cauce es precisamente el respeto a principios jurídicos. Estos principios del gasto público curiosamente inician su andadura en el ámbito doctrinal y legislativo al mismo tiempo que se eclipsan, por su ya tan manida crisis, los principios clásicos del Presupuesto, poniendo una vez más de manifiesto la separación entre el Derecho presupuestario y el Derecho de los gastos públicos.

La incorporación a nuestra Constitución del principio de justicia material del gasto público supuso un avance importantísimo en la consecución de la justicia financiera, que no se agota en la justicia tributaria. Desde el prisma de esta justicia financiera es como se debe analizar la superación deliberada del límite de los recursos disponibles.

Con respecto al principio de asignación equitativa de los recursos públicos, es comúnmente admitido por la doctrina que en este principio se recoge el principio de justicia material del gasto publico. Las discrepancias surgen respecto a su contenido, a la fase del gasto en la que opera, y a si se trata de un juicio de resultado aplicable a cada una de las decisiones en particular.

En este sentido ha manifestado PASCUAL GARCIA que “ en relación con el gasto, la Constitución ha expresado la necesidad de que se realice la justicia, pero no ha

establecido ningún parámetro con arreglo al cual pueda juzgarse cuando se ha de considerar justo el gasto, mejor dicho, lo ha establecido pero en otros preceptos, al fijar los fines del Estado, respecto de los cuales el gasto público tendrá – aunque no siempre- la condición de medio”.¹¹¹

CAZORLA PRIETO considera que asignación equitativa es semejante a distribución con arreglo a la equidad, y que por lo tanto, el principio de justicia material en el gasto público, al aparecer revestido del ropaje de la equidad, insinúa su temporalidad, su dependencia de las circunstancias sociales, políticas y económicas de cada momento; la inconveniencia en definitiva de interpretar de modo rígido el postulado de la justicia material en el gasto público.¹¹²

En nuestra opinión, no se trata de que la concepción del gasto justo sea cambiante, sino que al igual que el concepto de justicia, dependerá de la voluntad general. Si entendemos por justo aquello que se adecue a la voluntad general, los poderes públicos para ser respetuosos con el principio deberán asignar los recursos públicos a aquellas necesidades que en cada momento histórico se consideren merecedoras de satisfacción mediante el empleo de fondos públicos. Y es importante resaltar que la asignación equitativa se refiere a todos los recursos públicos no sólo a los recursos tributarios.

La interpretación más desarrollada de lo que debe entenderse por asignación equitativa de los recursos públicos la ofreció BAYONA DE PEROGORDO¹¹³ cuando estableció que la asignación equitativa de los recursos públicos comporta tres exigencias fundamentales:

En primer lugar, la de garantizar una satisfacción mínima de las necesidades públicas. Desde el momento en que las diversas necesidades son consideradas como

¹¹¹ PASCUAL GARCÍA, J.: “El procedimiento de ejecución del gasto público”. Instituto nacional de Administración Pública. Madrid, 1984, pág. 67.

¹¹² CAZORLA PRIETO, L.: “Comentario al artículo 31 de la Constitución”. En Comentarios a la Constitución . Civitas. Madrid, 1985, pág. 658.

¹¹³ BAYONADE PEROORDO, JJ.:”El Derecho de los gastos públicos”. Ob. Cit. Pág.241.

merecedoras de satisfacción mediante el empleo de fondos públicos, deben tener garantizada, en aras de la equidad, un nivel siquiera mínimo de satisfacción.¹¹⁴

En segundo lugar, el principio de justicia material del gasto público comporta la ausencia de discriminaciones, tanto en sentido absoluto – de unas necesidades respecto a otras- como en sentido relativo – referentes a diversas situaciones en relación con una misma necesidad pública-.

En tercer lugar, la asignación equitativa de los recursos públicos comporta la interdicción de la arbitrariedad.

En cuanto a los principios de eficiencia y economía, la mayoría de los autores interpretan la eficiencia en el sentido de eficacia, es decir, que efectivamente se cumplan las necesidades públicas y la economía como criterio que logra la mayor satisfacción al menor coste, con la utilización del menor número de recursos.

¹¹⁴ Resulta muy interesante la enumeración que este mismo autor hace de las necesidades contemplada en nuestra Constitución. Dice BAYONA DE PEROGORDO que: “Deben considerarse como justos en nuestro Ordenamiento jurídico lo gasto efectuados para la satisfacción de las siguientes necesidades públicas: protección de las distintas modalidades lingüísticas (art.3.3); enseñanza básica (art.27.4); creación de centros docentes (art. 27.5), sostenimiento de centros escolares con fondos públicos (art.27.7); ayudas a centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establece (art.27.9); indemnizaciones correspondientes a la privación de bienes y derechos por causa justificada (art.33.3); las remuneraciones suficientes para satisfacer sus necesidades y las de su familia a los españoles que trabajan al servicio de la Administración (art.35.1); los gastos necesarios para la realización de una política orientada al pleno empleo (art.40.1); promoción de centros adecuados para garantizar el descanso necesario (art.40.2); promoción de ola investigación científica y técnica en beneficio del interés general (art.44.2); promoción del enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran (art.46); promoción de las condiciones necesarias para que los españoles disfruten de una vivienda digna y adecuada (art.47); realización de acciones urbanísticas (art.47); promoción de condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (art.48); previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art.49); organización de servicios sociales que atienden los problemas de salud, vivienda, cultura y ocio durante la tercera edad (art.50); fomento de las organizaciones de consumidores (art.51); sostenimiento de la familia y Casa Real (art.65); retribución de los funcionarios públicos (art.101.3); sostenimiento de cuerpos y fuerzas de seguridad (art.104.1); indemnizaciones de los particulares por la lesión sufrida como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos (art.106.2); cumplimiento de sentencias y demás resoluciones firmes de los jueces y tribunales (art.118); indemnizaciones por los daños causados por un error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de justicia (aert.121); intervención de empresas y reserva del sector público de servicios esenciales (art.128.2); cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Deuda Pública (art.135.2) y asignaciones a las Comunidades Autónomas (art.157.1 apartado c) y art. 158.17)”.

En nuestra opinión, y por su relación con el tema de la estabilidad presupuestaria, se interpreta el principio de economía en el sentido de utilización mínima de recursos porque se está pensando sólo en los recursos tributarios. De tal forma que se pretende que la norma tienda a la satisfacción e las necesidades con el menor coste posible para los particulares.

Pensamos que el principio de economía lo que pretende es la combinación más idónea de los recursos para dar satisfacción a la necesidad cuyo cumplimiento debe estar garantizado por el principio de eficiencia.

Es por ello que en relación con el déficit, siguiendo a NAVARRO FAURE¹¹⁵, desde el prisma de los principios constitucionales del gasto público, puede ser una situación requerida por los citados principios si la utilización de otros recursos, además de los tributarios, permite la mayor satisfacción de las necesidades, que no se obtendría si el nivel de gasto se ciñera exclusivamente al volumen de los ingresos tributarios previsibles.

De los tres principios constitucionales del gasto público la LEP sólo recoge el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

Según el artículo 6.1 de la LEP “Las políticas de gastos públicos deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y se ejecutarán mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad”.

Nos parece evidente que el precepto se inspira en el artículo 31.2 de la Constitución. Pero en nuestra opinión, además de un lenguaje no muy apropiado desde un punto de vista jurídico, que por otro lado, es un defecto global de la ley, debería ser interpretado en el siguiente sentido:

¹¹⁵ NAVARRO FAURE, A.: “Aspectos jurídico-financieros del déficit público”. Ob. Cit. Pág. 213

Las políticas de gasto podrían entenderse en varios sentidos, por un lado podrían hacer referencia a las decisiones en la adopción de necesidades públicas. Como hemos analizado en este epígrafe, muchas de ellas ya están plasmadas en la Constitución, y por lo tanto no pueden subordinarse ni a la situación económica ni al objetivo de estabilidad presupuestaria. El gasto público realizará, como acabamos de analizar, una asignación equitativa de los recursos públicos.

Será la programación y ejecución el gasto la que responda a los principios de eficiencia y economía. En efecto, los criterios de eficiencia y economía no son principios de justicia sino criterios económico-financieros. Como hemos visto, el principio de asignación equitativa de los recursos públicos recoge el principio de justicia material en la vertiente del gasto, los principios de eficiencia y economía responden a los criterios (en principio, económicos) que deben presidir la asignación y empleo de los recursos, es decir, las decisiones relativas a los gastos públicos y su ejecución. Por lo tanto, podía haber utilizado la LEP el concepto de programación del gasto tal como hace el artículo 31, en vez de la de políticas de gastos públicos. Por programación del gasto podemos entender la planificación en la satisfacción de las necesidades públicas, que en este caso sí podrían estar vinculadas por el objetivo de estabilidad presupuestaria recogido en el Acuerdo entre el Gobierno y las Cortes. Suponemos que el objetivo de estabilidad presupuestaria fijado por el Gobierno es el que debe tener en cuenta la situación económica, siendo reiterativo que la programación del gasto tengan en cuenta situaciones económicas.

Por otro lado, también nos llama la atención, que la LEP sólo predica los principios de eficacia, eficiencia y calidad respecto de la ejecución del gasto público. Y en este sentido, podemos hacer las siguientes consideraciones. En primer lugar, no entendemos por qué la LEP no ha hecho referencia en materia de gasto público a los principios que ya están juridificados y al mas alto nivel, como son los principios de eficiencia y economía, sino que introduce dos nuevos principios, el de “eficacia” y el de “calidad”. Este último principio es impropio del gasto público y predicable del servicio

público. En efecto, son los servicios públicos los que deben ser de calidad, pero el gasto público lo que debe ser es eficiente y económico.¹¹⁶

A todo ello se le añade el siguiente problema: la eficacia y la economía son principios jurídicos, al igual que la asignación equitativa de los recursos públicos, en la medida en que su inclusión en una norma jurídica, juridifica su contenido. Por lo tanto, normas posteriores que utilicen las citadas expresiones, deberían ser interpretadas de acuerdo con los conceptos ya establecidos previamente.

La LEP ha introducido principios propios de la doctrina económica al margen de la juridificación constitucional que de estos principios existe. En efecto, para la doctrina económica la eficacia muestra la relación entre los objetivos propuestos y el logro efectivo de los mismos. Por el contrario, la eficiencia analiza la relación entre los resultados obtenidos y los medios empleados. Esta doctrina identifica eficiencia con economía, dotando a ambos conceptos del mismo significado.

Sin embargo, como antes hemos analizado, desde un punto de vista jurídico, esta finalidad está cubierta por el principio de eficiencia y economía. Consideramos que la LEP no ha introducido ningún principio nuevo en nuestro ordenamiento, ya que la eficacia y la eficiencia a la que hace referencia ya estaba garantizada por los principios de eficiencia y economía contenidos en el artículo 31.2 de la Constitución.

Hay que tener en cuenta que interpretamos la economía como sinónimo de eficiencia, en el sentido de la combinación más idónea de los recursos en la satisfacción de las necesidades y no en el sentido de gasto mínimo.¹¹⁷

¹¹⁶ La diferencia entre necesidad pública y servicio público ha sido puesto de manifiesto con especial claridad por BAYONA DE PEROGORDO Y SOLER ROCH, cuando al establecer la diferencia entre función administrativa y función financiera ponen como ejemplo determinados servicios públicos: “El mismo planteamiento puede hacerse con los demás servicios públicos. Así, la función administrativa en materia de educación ejecutará, de acuerdo con las previsiones y preceptos constitucionales, la política educativa, planteándose la selección del profesorado, escolaridad obligatoria, enseñanza oficial o privada, otorgamiento de títulos académicos, convalidaciones de enseñanzas, planes de estudios etc., mientras que existen unas necesidades de educación, consistentes en retribución de los funcionarios de carrera y de empleo, plan de construcción de edificios escolares, adquisición de bienes muebles e inmuebles necesarios, etc. Pues bien, la satisfacción de estas necesidades constituye el objeto de la función

Por último, consideramos que una futura Ley General Presupuestaria que incluya estos principios, no debería alejarse de los principios del gasto público establecidos en la Constitución y por supuesto, incluir el principio de justicia material del gasto público ausente en toda la LEP.

II.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

1.- El régimen jurídico de los nuevos principios presupuestarios.

La LEP contiene en su capítulo segundo cuatro preceptos (artículos 3, 4, 5 y 6) que pretenden introducir en el régimen jurídico presupuestario cuatro nuevos principios: el principio de estabilidad presupuestaria; el principio de plurianualidad; el principio de transparencia y el principio de eficiencia en la asignación de los recursos públicos. Es necesario analizar cada uno de ellos desde una triple perspectiva. Por un lado, si todos ellos resultan novedosos en nuestro ordenamiento, en qué medida contribuyen al objeto de la ley y si requerirán un desarrollo en la futura ley general Presupuestaria.

Asimismo, respecto a estos principios, cabe observar que precisamente el fundamento y objetivo de la ley es según el artículo 1 de la misma “el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos.

financiera de educación o, lo que es lo mismo, la educación es desde el punto de vista del Derecho Financiero, una necesidad a satisfacer”. En “Derecho Financiero”. T.I. pág. 73.

¹¹⁷ Para PASCUAL GARCÍA,J.: “Se entiende comúnmente que la eficacia se mide por el grado de cumplimiento de los objetivos, es decir, por su mayor o menos adecuación entre objetivos fijados y los resultados conseguidos. La eficiencia hace referencia más bien a la relación entre el coste y el rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones y la economía la necesidad de que la actuación administrativa cumpla sus fines con la mayor austeridad de medios posibles”. En “El procedimiento de ejecución del gasto público”. Ob cit, pág.82

A) El principio de estabilidad presupuestaria.

La estabilidad presupuestaria no es sólo un principio establecido en la ley, es precisamente el que da nombre a la misma y para cuya consecución se establece el nuevo régimen jurídico.

El objetivo de la ley, aunque en el artículo primero haga referencia a principios rectores de la política presupuestaria, es el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria. La estabilidad presupuestaria aparece no sólo como nuevo principio que debe presidir el derecho presupuestario, sino que también aparece como un objetivo vinculante en todo el procedimiento presupuestario.

Por eso hemos de distinguir en el análisis de la ley varias acepciones o contextos en los que se utiliza el término estabilidad. En efecto, se introduce el principio de estabilidad presupuestaria (art.3); el objetivo de estabilidad (art.8) El pacto de estabilidad y crecimiento (art. 3 y art.8).

La estabilidad presupuestaria se define en el artículo 3.2 de la ley “como la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las administraciones Públicas”.

La estabilidad presupuestaria aparece como el heredero moderado del principio de equilibrio presupuestario, en la medida en que este último principio se interprete como una prohibición del déficit público. En la medida en que no se puede prohibir el déficit, ya que las causas del déficit pueden ser de origen coyuntural o estructural, se debe predicar una disciplina presupuestaria basada en lograr el equilibrio o el superávit y sancionar el déficit público como una situación anómala o irregular de la que se debe responder y corregir.

El origen de este nuevo principio se ha querido ver en la normas comunitarias que, como más arriba manifestamos, introducen por vez primera en nuestro ordenamiento las limitaciones al déficit y al endeudamiento. El artículo 104 del TCE en su redacción a partir del Tratado de Maastrich de 1992, establece que “los Estados Evitarán déficit públicos excesivos”.¹¹⁸

A pesar del término “evitará” que aparece en este precepto, se trata de una auténtica limitación. El apartado 2 del artículo 104C establece que la Comisión supervisará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a dos criterios: si la proporción entre déficit público previsto o real y el Producto Interior Bruto sobrepasa un valor de referencia; y si la proporción entre la deuda pública y el Producto Interior Bruto sobrepasa un valor de referencia. Se admite la superación del valor de referencia cuando la proporción descienda continuadamente y se aproxime al valor de referencia, o cuando en el caso del déficit público se sobrepase sólo excepcional y temporalmente.

La segunda manifestación de esta limitación del déficit y por lo tanto de la política de estabilidad, fue el Pacto de Estabilidad y Crecimiento integrado por una Resolución del Consejo Europeo que fija como objetivo de los Estados miembros el “respetar el objetivo presupuestario a medio plazo establecido en sus programas de estabilidad o convergencia consistentes en conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o superávit”.

El que el Pacto de Estabilidad adopte la forma de Resolución del Consejo Europeo y que no fuera una resolución del Consejo de la Unión Europea tiene según GARCIA NOVOA¹¹⁹ una gran importancia, ya que se puede interpretar que se limita a constituir una orientación de naturaleza política sin efectos vinculantes para los Estados miembros.

¹¹⁸ Sobre el fundamento comunitario de la LEP, vid. GARCÍA NOVOA, C.: “Fundamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria”. En Jornada IEF- Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de Valencia. “La ley de estabilidad presupuestaria y su incidencia en las entidades locales”. Valencia, 15 de noviembre de 2001.

¹¹⁹ GARCIA NOVOA, C.: Ob. Cit. Pág- 12

No obstante, y como este autor defiende, “el pacto es una Acuerdo Intergubernamental con plena eficacia jurídica, al menos en función de un comportamiento de buena fe respecto a lo acordado. La obligatoriedad de tal comportamiento vendría dado por el hecho de que los Estados no podrían “ir contra sus propios actos”, una vez que han acordado en el Consejo Europeo un determinado compromiso de política económica. Queda a la libre decisión de los Estados la adopción de las normas internas que se consideren necesarias para cumplir esos compromisos, función ésta que se pretende otorgar en nuestro país a la LGEP”

Pero es que además, independientemente de la fuerza vinculante del citado Acuerdo, lo que sí se adoptó a través de dos Reglamentos comunitarios fue el establecimiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y de coordinación de las políticas económicas, a través de las normas de presentación, contenido y examen de los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros (Reglamento 1466/97), y la agilización y clarificación del procedimiento relativo a los déficit excesivos (Reglamento 1467/97).

A este pacto de Estabilidad y Crecimiento es al que se refiere el artículo 1 de la LEP cuando establece el ámbito objetivo de la ley que pretende establecer “los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”. Del mismo modo, el apartado 2 del artículo 8 incluye en la documentación que se remitirá al Congreso de los Diputados junto con el acuerdo que contenga el objetivo de la estabilidad, el Programa de Estabilidad elaborado conforme al Reglamento 1467/97.

Pues bien, adoptado a nivel comunitario el principio de estabilidad, como la situación de equilibrio o superávit a la que debe tender el presupuesto, se tomó como referencia, a efectos de utilizar un concepto de déficit homogéneo¹²⁰, el Sistema

¹²⁰ Respecto a los diferentes conceptos de déficit público, vid. NAVARRO FAURE, A.: “Aspectos jurídico-financieros del déficit público”. Ob. Cit. Pág 17 y ss.

Europeo de Cuentas nacionales y regionales de la Comunidad, regulado por el Reglamento 2223/96, modificado por el Reglamento 2516/2000. Este sistema se contiene en el “Manual SEC.95 sobre déficit y deuda pública”, en el cual se ofrecen criterios de delimitación del sector público y de contabilización de determinadas operaciones.¹²¹

Estas han sido las referencias adoptadas por el artículo 3.2 para definir la estabilidad presupuestaria. Según el citado precepto es estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o superávit, esto es, la ausencia de déficit. Por lo tanto el déficit público se convierte en piedra angular del concepto de estabilidad.

El concepto de déficit al que hace referencia este Sistema Europeo de Cuentas, tiene en cuenta las partidas de ingresos y gastos que hay que comparar para determinar si un presupuesto está en déficit. Y en este sentido un presupuesto estará desequilibrado, y por lo tanto no cumplirá el principio de estabilidad, cuando los gastos, excluidos aquellos que se destinan a la amortización de la deuda pública contraída en otros ejercicios, son superiores a los ingresos ordinarios, es decir, los derivados de los tributos, ingresos patrimoniales y precios públicos.. El déficit público se define como el endeudamiento neto, la necesidad de acudir a nuevas emisiones de deuda pública por encima de la que se amortiza el propio año.

Es este un concepto de déficit menos rígido que el concepto económico de déficit clásico que consideraba que un presupuesto estaba desequilibrado cuando los ingresos ordinarios no eran suficientes para financiar los gastos públicos. Esto es, el recurso a la deuda pública bruta. El concepto de déficit que implícitamente y por

¹²¹ Ha sido una preocupación clásica en el análisis del concepto de déficit público, la determinación de qué ingresos y gastos han de ser tenidos en consideración a efectos de definirlo y cuantificarlo. En este sentido y según FUENTES QUINTANA “La medida del déficit público más utilizada es la de su cómputo atendiendo al saldo de la cuenta de capital del sector administraciones públicas según la Contabilidad Nacional, y que se define como la capacidad o necesidad de financiación, consecuencia de la diferencia entre ingresos y pagos líquidos por operaciones corrientes y de capital (es decir, por operaciones financieras)”. En “Hacienda pública y déficit”. Papeles de Economía española nº24, 1985, pág. 206. El Fondo Monetario Internacional, a la diferencia entre ingresos y pagos líquidos no financieros deduce la concesión de préstamos menos reembolsos, incluyendo la compra de acciones y participaciones. El déficit público así definido sería igual a la variación neta en el ejercicio del total de pasivos financieros.

remisión contiene la LEP es respecto a una determinada cuantía de endeudamiento. Esto es, el presupuesto estará desequilibrado y no cumplirá por tanto con la estabilidad presupuestaria cuando sobrepase la deuda pública una determinada proporción.

Consideramos, sin embargo, que el legislador podía haber utilizado las referencias al déficit público excesivo contenidas en la normativa comunitaria, para fijar un límite cuantitativo que permita enjuiciar el cumplimiento del principio de estabilidad. Sin embargo, y en nuestra opinión para no establecer una mayor rigidez al proceso presupuestario, esta limitación será la que se contenga en el acuerdo presentado por el Gobierno a las Cortes en orden a fijar el objetivo de estabilidad.

El objetivo de estabilidad debería fijar los límites de este endeudamiento neto, que sólo se podría mover entre el equilibrio, la ausencia de endeudamiento neto, o el déficit excesivo que prohíbe la normativa comunitaria. Esto es, el objetivo de estabilidad no puede situarse nunca por encima de los límites marcados por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y aún situándose por debajo, se considerará excepcional respecto a la situación de equilibrio o superávit que se pretende alcanzar.

Por eso, el principio de estabilidad no es igual al principio de equilibrio ya que admite los llamado déficit coyunturales en un régimen presupuestario de eliminación del déficit estructural.

En la doctrina económica han sido profusamente utilizados los conceptos de déficit coyuntural y estructural. Ambos conceptos intentan explicar las causas de la existencia de déficit permanentes y continuados, así como depurar las cifras de déficit en la búsqueda de aquella que sea la que mejor ponga de manifiesto los efectos del déficit sobre la actividad económica.

La definición más utilizada de déficit estructural es la que lo considera como el excedente de los gastos sobre los ingresos que persiste cuando la economía experimenta un crecimiento a su más alta tasa de empleo. Según ROJO DUQUE: “La parte del déficit público observado en un país que es atribuible al hecho de que, como

consecuencia de la recesión, dicha economía esté situada por debajo de la senda de avance correspondiente a su producto potencial, constituye el denominado componente cíclico de dicho déficit. El resto del déficit observado es el componente que se denomina estructural. Como es natural, el componente cíclico del déficit desaparece cuando, una vez superada la recesión, la economía vuelve a instalarse en la senda de crecimiento de su producto potencial. Cuando eso ocurra sólo persistirá el componente estructural del déficit”.¹²²

En la medida en que el apartado 1 del artículo 3 establece, que la “elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, consideramos que el déficit público que se pretende evitar será tanto el déficit inicial, en la fase de aprobación del presupuesto, como el déficit de gestión y el de liquidación.

La LEP sólo admite el déficit coyuntural tanto en fase de presentación del presupuesto (art.14) como en la fase de liquidación (art.17). El artículo 14 autoriza sólo a presentar los Presupuestos en posición de déficit de manera excepcional. No establece la ley cuales pueden ser esas causas excepcionales. En nuestra opinión, la excepcionalidad se enjuiciará por las Cortes en la medida en que suponga un incumplimiento del acuerdo de estabilidad previamente establecido, y se produzca por causas no previstas cuando se estableció el objetivo de estabilidad.

La consecuencia de este déficit, que en definitiva será el incumplimiento del objetivo de estabilidad, consistirá en iniciar un procedimiento que se llevará a cabo con las siguientes fases:

- Elaboración por parte del gobierno de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio. El contenido del citado plan contendrá según la ley “la definición de las políticas de ingresos y gastos que sea preciso aplicar para corregir dicha situación en los tres ejercicios presupuestarios siguientes”. Es importante resaltar que este plan no tiene por qué consistir siempre en una reducción del gasto, sino que puede consistir en una

¹²² ROJO DUQUE, L.A.: “El déficit público”. En Papeles de Economía Española, nº21, 1985, pág. 81.

elevación de los recursos, que en este caso sólo puede consistir en medidas que aumenten la recaudación tributaria, ya que la deuda pública forma parte del propio concepto de desequilibrio

En conclusión, consideramos que el principio de estabilidad presupuestaria significa que todo el procedimiento presupuestario, así como cualquier decisión política que implique un aumento de gasto, deben tener en cuenta los límites a la utilización de la deuda pública y a la cuantía anual del gasto. En definitiva, la estabilidad presupuestaria, no persigue realmente un equilibrio, que también podría haberse alcanzado fijando límites a la disminución de otro tipo de ingresos (beneficios tributarios, supresión de tributos, privatizaciones etc.) sino que persigue una disminución del endeudamiento a través de una limitación del gasto público.

La eficacia del principio de estabilidad presupuestaria se recoge realmente en otro precepto, el art.6.2, cuando establece que: “Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley que afecte a los gastos públicos, deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria”.

B) El principio de plurianualidad.

El principio de plurianualidad es en realidad el intento de fijar una norma que limite las decisiones presupuestarias anuales del Gobierno al elaborar el proyecto de Presupuesto, de las Cortes al aprobarlo, y de la Administración al ejecutar el citado presupuesto, vinculando también cualquier modificación presupuestaria a las decisiones plurianuales de estabilidad.

El artículo 4 de la LEP introduce el principio de la siguiente manera: “La elaboración de los presupuestos en el sector público se enmarcará en un escenario

plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria”.

Obviamente, el precepto tiene que declarar la compatibilidad de lo que terminológicamente parece contradictorio, en la medida en que el principio de anualidad es un principio constitucional.

En realidad, la forma de entender esta compatibilidad se encuentra en la introducción de un procedimiento presupuestario previo a la elaboración anual de los Presupuestos, cual es el de la fijación del objetivo de la estabilidad y el Acuerdo sobre el mismo al que tienen que llegar el Gobierno y las Cortes. La aprobación y ejecución del Presupuesto es anual, pero su elaboración, aprobación y ejecución se encuentran limitadas por una acuerdo (en nuestra opinión recogido en una ley) que tiene carácter plurianual.

En efecto, el artículo 8.1 establece que “en el primer cuatrimestre de cada año, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda, y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en cuanto al ámbito de las mismas, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público, como para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el artículo 2.1 de esta Ley”.

La primera cuestión que sugiere el precepto es que el objetivo de estabilidad es plurianual, pero de aprobación anual. Es decir, todos los años se fija para los tres años siguientes un objetivo de estabilidad al que se debe adecuar la elaboración del presupuesto anual. Esto quiere decir en nuestra opinión que el acuerdo se proyecta a los tres ejercicios siguientes pero con carácter provisional, en la medida en que será objeto de revisión todos los años. Además, aun siendo plurianual el Acuerdo, también contendrá un límite máximo anual del gasto (art.13) referido, entendemos, para cada uno de los tres ejercicios a los que hace referencia el acuerdo.

Por lo tanto, aprobado el objetivo de estabilidad, éste empezará a desplegar sus efectos en el ejercicio siguiente, y los presupuestos de ese año siguiente tendrán que elaborarse respetando el límite máximo de gasto fijado en el acuerdo del ejercicio anterior.

De tal manera, que aunque el presupuesto se enmarque en un escenario plurianual, realmente la vinculación entre el Acuerdo y la ley de Presupuestos es anual, en la medida en que el límite de gasto es anual y el objetivo de estabilidad es revisado todos los años. Pongamos un ejemplo: Se aprueba el Acuerdo en el ejercicio 2002 referido a los ejercicios 2003, 2004 y 2005. Los Presupuestos del ejercicio 2003 tendrán que respetar el límite máximo de gasto fijado par el año 2003, pero los Presupuestos del año 2004 no estarán vinculados por el Acuerdo adoptado en el ejercicio 2002 sino por el presentado en el año 2003 y referido a los años 2004, 2005 y 2006.

Es por ello que no se trata de que los presupuestos sean plurianuales sino que la elaboración y aprobación anual de la ley de presupuestos estará condicionada a un Acuerdo que, basado en unas previsiones plurianuales, será revisado todos los años.

Sin embargo, hay una serie de problemas que este escenario plurianual puede provocar y que la ley no resuelve.

En primer lugar, surge la cuestión de qué ocurre si el Acuerdo no se aprueba. El apartado 2 del artículo 8 establece que el Acuerdo se devolverá al Gobierno, a fin de que en el plazo máximo de un mes se remita un nuevo Acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

Curiosamente, la LEP ofrece la solución a un problema que no aparecía resuelto en la Constitución respecto de la Ley de Presupuestos. En efecto, está unánimemente admitido que la facultad que compete a las Cortes de aprobar los Presupuestos Generales del Estado le permiten asimismo rechazar un proyecto de ley de presupuestos. Esta situación se llevaría a cabo a través de una enmienda a la totalidad que postulara la devolución del proyecto de ley al Gobierno. La Constitución sólo prevé

la prórroga automática del presupuesto anterior si el primer día del ejercicio no hay un presupuesto aprobado, pero no contempla qué ocurre desde que se devuelve el proyecto hasta que se produce la prórroga del presupuesto anterior¹²³. Sin embargo, con respecto al Acuerdo, la LEP establece la obligación, en el caso de que el acuerdo no sea aprobado, de presentar un nuevo Acuerdo, pero no regula las consecuencias de que el acuerdo presentado por segunda vez no llegue a ser aprobado.

En nuestra opinión el rechazo continuado al Acuerdo provocará las mismas consecuencias políticas que el rechazo a la ley de Presupuestos, en la medida en que puede suponer un rechazo a la política económica del Gobierno. Sin embargo, las consecuencias jurídicas no son las mismas. La prórroga automática del presupuesto se produce en la medida en que siendo el principio de anualidad el que rige la aprobación del presupuesto, el principio de legalidad presupuestaria impone que no se pueda disponer de fondos públicos sin autorización legislativa y, por lo tanto, que no se pueda gobernar sin presupuesto. Esta situación no se produce en el caso del Acuerdo por dos razones: en primer lugar, aunque el Acuerdo se apruebe todos los años, el objetivo de estabilidad se encuentra referido a los tres ejercicios siguientes, de tal manera que rechazado el Acuerdo de un año, se mantendrá vigente el del año anterior que tenía una proyección plurianual. Pero es que además la elaboración y aprobación de los presupuesto generales anualmente es un mandato constitucional que necesariamente se tendrá que cumplir aun en ausencia de Acuerdo.

¹²³ MARTÍNEZ LAGO, respondiendo a esta cuestión considera que las posibles opciones serían las siguientes. “1ª) El Gobierno – si sigue siéndolo, después del rechazo de los Presupuestos- está obligado a presentar en el más breve plazo posible un nuevo proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado ante el Congreso de los Diputados, solución ésta a la que colabora lo reflejado en el inciso final del artículo 134.4 CE. Lo que no resulta compatible con la Constitución es seguir gobernando sin Ley de Presupuestos, con la prórroga de presupuestos anteriores sin solución de continuidad.

2ª) Por supuesto el Gobierno puede adoptar otras vías para resarcirse de la actitud mostrada por el Parlamento, como puede ser la disolución de las Cámaras – por decreto del Presidente del Gobierno (art.115 CE)- y convocatoria de elecciones generales anticipadas (...)

3ª) Las Cortes generales no pueden suplantar al Gobierno y no cabe por ello la presentación de una Proposición de ley de Presupuestos Generales del Estado. Si las fuerzas políticas presentes en la Cámara quieren – y son capaces de llegar a un acuerdo a ese respecto,- lo que pueden hacer es censurar – otra vez- al Gobierno, pero por el procedimiento específicamente habilitado en la Constitución para hacerlo (art.114.2 CE).” En “Ley de Presupuestos y Constitución”. Ed. Trotta, Madrid, 1998, pág. 208

El otro problema que se puede producir es el inverso: qué ocurre si es rechazado el proyecto de ley de Presupuestos por no adecuarse al Acuerdo o si las Cortes están vinculadas al Acuerdo, sin que puedan enmendar el proyecto de forma contraria al mismo.

De tal manera que el análisis del acuerdo plurianual respecto a la anualidad del Presupuesto plantea de nuevo el tema de la rigidez presupuestaria pero en un sentido inverso al analizado hasta ahora. En efecto, el estudio de la rigidez presupuestaria se basaba en la idea de si el contenido del presupuesto estaba predeterminado por decisiones anteriores en materia de ingresos y gastos. Ahora la cuestión es si además, el contenido anual de los Presupuesto Generales del Estado está predeterminado por el Acuerdo que contiene el objetivo de estabilidad.

No es un tema novedoso el de la rigidez presupuestaria, que en nuestra opinión se acentúa con la nueva ley. Según RODRIGUEZ BEREJO la rigidez presupuestaria se sitúa dentro de las manifestaciones de la crisis del control parlamentario del presupuesto. Dice este autor que “El “contenido”, en gran medida predeterminado, de la Ley de Presupuesto, que hace que el control parlamentario sea casi una ficción, puesto que cada vez más los Presupuestos del moderno Estado industrial responden a un fenómeno de consolidación de los gastos públicos” y de la financiación pública de ciertas necesidades o servicios, lo que se traduce en un hecho: que la casi totalidad de los créditos presupuestarios consignados en el proyecto de Ley de Presupuestos constituye lo que se llaman “servicios votados”, es decir, dotaciones indispensable para el funcionamiento continuo y normal de los servicios públicos esenciales cuya creación y organización ya habían aprobado anteriormente el propio Parlamento. Y lo mismo ocurre con los gastos de inversión ligados a la ejecución de un programa plurianual, general o sectorial de planificación económica. La Ley anual de Presupuesto tiende así a convertirse, primordialmente, en una “Ley procesal” o adjetiva de la realización de los gastos públicos, en “una consecuencia contable” de decisiones de gasto ya tomadas en

el Parlamento mismo. Esto hace al Presupuesto extremadamente “rígido” frente a las posibilidades de control por parte del Parlamento”.¹²⁴

Si el problema de fondo cuando se analizaba la rigidez era si la existencia de una legislación preexistente que crea gasto vincula jurídicamente a las Cámaras a la hora de aprobar el Presupuesto, el nuevo sentido de la estabilidad presupuestaria es si un Acuerdo que limita el gasto, también vincula jurídicamente a las Cortes en la aprobación del Presupuesto.

La LEP no ofrece ninguna duda acerca de la vinculación de todo el procedimiento presupuestario al objetivo de estabilidad, sino además de cualquier disposición legal, reglamentaria, actos administrativos, contratos, convenios de colaboración o cualquier otra actuación del sector público (art.6.2)

Desde un punto de vista de jerarquía normativa, ya sabemos que sólo el Gobierno está jurídicamente vinculado en la elaboración del proyecto de presupuestos o en el planteamiento de cualquier proyecto de ley contrario al cumplimiento de la estabilidad,¹²⁵ pero no es menos cierto que las Cortes, aprobando el Acuerdo, se autovinculan al respeto en la discusión presupuestaria al Acuerdo previamente adoptado. La limitación posterior a cualquier iniciativa que contravenga el objetivo de estabilidad parece que puede estar garantizada. En efecto, si la Constitución exige la conformidad del Gobierno para cualquier proposición de ley o enmienda que suponga aumento de gasto con posterioridad a la aprobación del Presupuesto, y éste ya respetaba

¹²⁴ RODRIGUEZ BEREJO, A.: “La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978”. En Hacienda y Constitución. IEF. Madrid, 1979, pág. 171.

¹²⁵ DE LA HUCHA CELADOR, F., haciendo referencia a las relaciones entre ley de Presupuestos y leyes de planificación manifiesta: “Si Plan y Presupuesto necesitan, para su existencia, de su aprobación mediante Ley, y si nuestro texto supremo exige, para acabar, una Ley ordinaria, el problema de la vinculación queda reducido, jurídicamente, a un problema de fuentes del Derecho. Al tratarse de dos leyes, y sentada la equiparación jerárquica de las mismas (...), la solución de la vinculación jurídica debemos buscarla en nuestro texto supremo, ya que sólo éste puede imponer la vinculación; con esta premisa y si por vinculación entendemos el hecho de que la ley presupuestaria deba recoger y dotar de los instrumentos financieros necesarios a las previsiones planificadoras, la respuesta ha de ser rotundamente negativa, ya que no existe ningún precepto en la Constitución que autorice tal conclusión, considerando, además, que cuando el constituyente ha querido expresar la vinculación entre grupos normativos lo ha afirmado expresamente, como acaece en el supuesto del artículo 135.2, con las relaciones entre la Ley de

el objetivo de la estabilidad, indirectamente a través de la vinculación constitucional a la aprobación inicial de ese Presupuesto se estará respetando el Acuerdo.

Además del Acuerdo plurianual, la LEP prevé otra norma de carácter plurianual que vinculará a la ley de Presupuestos anual. En efecto, en el supuesto de que los Presupuestos se presenten en situación de déficit, o que la liquidación de los presupuestos del sector público estatal se presenten en déficit, el Gobierno ha de remitir a las Cortes un plan económico financiero de corrección del desequilibrio.

No obstante, sea cual fuere el grado de vinculación que exista entre el Acuerdo y la ley de Presupuestos, la propia LEB prevé su incumplimiento, desde el momento en que prevé las consecuencias de la presentación de Presupuestos desequilibrados o la liquidación de presupuestos en déficit.

El apartado 3 del artículo 14 establece que el citado Plan económico-financiero se tramitará siguiendo el procedimiento establecido para la aprobación del Acuerdo. Por lo tanto, hay que suponer que el Plan habrá de ser aprobado por la Cortes, que en caso de que sea rechazado, tendrá que presentarse otro en el plazo de un mes hasta que sea aprobado por las Cortes.

Sobre el contenido del Plan, la ley se limita a establecer que “contendrá la definición de las políticas de ingresos y gastos que sea preciso aplicar para corregir dicha situación en los tres ejercicios presupuestarios siguientes”. Por lo tanto, tendrá un contenido más amplio que el acuerdo plurianual, ya que no se limitará a fijar un límite cuantitativo anual al gasto, sino que contendrá medidas en materia de ingresos y gastos,

No obstante, no creemos que tenga eficacia directa en el sentido de que el citado plan pudiera contener modificaciones tributarias, presupuestarias o de leyes de gasto, sino que fijará las bases para tramitar en el plazo de esos tres años las modificaciones legislativas que sean pertinentes para corregir ese desequilibrio. Esto es, el Plan, aunque pueda revestir una forma de ley, será una ley de contenido legalmente predeterminado.

emisión de deuda Pública y la Ley de Presupuestos”. En “Constitución, planificación y Ley de

No establece la ley si en esa situación de déficit, el Plan sustituirá durante esos tres años al Acuerdo, o se superpondrá ambas normas: el Acuerdo y el Plan, y en este último caso si el Acuerdo plurianual que se presenta todos los años aparecerá asimismo condicionado por el Plan económico-financiero.

En nuestra opinión, el Plan contendrá medidas en materia de ingresos y gastos para corregir un déficit que se supone ha de ser coyuntural y no deliberadamente buscado, y en este sentido estas medidas afectarán al objetivo de estabilidad que se presente en el Acuerdo, durante la vigencia del Plan.

C) Principio de transparencia.

La LEP establece en el artículo 5 el principio de transparencia de la siguiente manera: “Los presupuestos de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y sus liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria”.

El principio de transparencia es una manifestación del principio de control del cumplimiento por parte del Presupuesto del objetivo de estabilidad presupuestaria contenido en el Acuerdo. Este control se debe realizar en la fase de la aprobación y en la liquidación a través de “información suficiente”.

En nuestra opinión, en la fase de presentación y aprobación, el principio puede resultar superfluo, ya que los principios presupuestarios clásicos responden todos ellos a esta finalidad de información. Sin embargo, en la fase de ejecución y liquidación presupuestaria es donde se debe tener especial cuidado en la verificación del cumplimiento.

Presupuestos”. Civitas REDF n°46, 1985, pág. 224.

Consideramos que este principio aparece desarrollado en los artículos 9 y 10 de la ley. En efecto, el primer precepto establece la obligación de que la Intervención General de la Administración del Estado eleve al Gobierno un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio inmediato anterior. Respecto al sector público, la medición del grado de cumplimiento se realizará también de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Tal como aparece en la LEP puede interpretarse como un informe específico remitido al Gobierno con respecto al cumplimiento del objetivo de estabilidad, distinto del informe mensual a que hace referencia el artículo 131 del TRLGP y que debe remitir la Intervención General de la Administración del Estado a las Comisiones de Presupuestos del Congreso y del Senado sobre la ejecución de los presupuestos.

La LEP no hace referencia tampoco a la Cuenta General del Estado que hubiera podido ser en nuestra opinión el vehículo idóneo para informar a la Cortes sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad.

El artículo 133 del TRLGP, en la redacción dada a este precepto por la ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del orden social, establece que la Cuenta General del Estado suministrará información, en todo caso, sobre: a) la situación económica, financiera y patrimonial del sector público estatal; b) los resultados económico-patrimoniales del ejercicio; y c) la ejecución y liquidación de los presupuestos.

Una futura reforma de la Ley General Presupuestaria debería incluir entre las funciones de la Intervención General, la realización del informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad, así como la inclusión en el contenido de la Cuenta General del Estado del informe sobre este grado de cumplimiento, en la medida en que el Acuerdo sobre el objetivo de estabilidad se aprobó por las Cortes y al Legislativo debe corresponder el control de su cumplimiento durante la ejecución presupuestaria.

El principio de transparencia también despliega sus efectos en el control sobre el resto de entes del sector público. Así el Ministro de Hacienda informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria por las Comunidades Autónomas en el ejercicio inmediato anterior (art.9.2). También el Ministerio de Hacienda podrá recabar de las entidades locales la información que permita la medición del grado de realización del objetivo que a cada una corresponda alcanzar.

Sin embargo, creemos que será el ejercicio de todos estos controles los que permitan verificar el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, sin que sea necesario el establecimiento de un específico principio de transparencia, ya que la vulneración del citado principio no se puede producir sin infringir la mismo tiempo el resto de normas que regulan la elaboración y ejecución presupuestaria y que precisamente persiguen que los presupuestos contengan la información suficiente para que las Cortes conozcan el contenido de la aprobación presupuestaria.

D) Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

El artículo 6 de la LEP, inspirándose en el artículo 31.2 de la Constitución hace referencia al principio de eficiencia en la asignación de los recursos públicos. Con ocasión del análisis de los principios constitucionales del gasto público, ya tuvimos ocasión de criticar la redacción de este precepto, tanto por la confusión entre gasto público y servicio público, como por la utilización de una terminología económica innecesaria. Damos por reproducidas en este apartado las citadas consideraciones.

Sin embargo, aún es preciso realizar una última consideración. El principio de estabilidad y el objetivo de esa estabilidad no se puede superponer al resto de los principios constitucionales, antes al contrario, el principio de estabilidad es un principio contenido en una ley ordinaria que aunque consideremos de carácter vinculante, aparecerá a su vez subordinado a los principio de justicia material del gasto público. Por lo tanto, las políticas de gasto público deben en primer lugar realizar una asignación

equitativa de los recursos públicos, con el sentido que a este concepto de justicia dimos en apartados anteriores.

Por lo tanto, el artículo 6 no introduce ningún principio nuevo en nuestro ordenamiento que no estuviera ya incluido en los principios constitucionales de asignación equitativa de los recursos públicos, eficacia y economía.

El apartado 2 del citado artículo 6 contiene la eficacia que se pretende que tenga el principio de estabilidad al establecer que toda norma jurídica, actos administrativos, contratos, convenios de colaboración o cualquier actuación del los sujetos comprendidos en el concepto de sector público que afecten a los gastos públicos, deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria.

En nuestra opinión, este es el auténtico principio novedoso **en materia de gasto público**, su supeditación al objetivo de equilibrio presupuestario. Ya que la estabilidad no se pretende alcanzar con un aumento de los ingresos públicos sino con una limitación cuantitativa del gasto público. Observese cómo las disposiciones en materia tributaria no estarían afectadas por este principio de estabilidad y, por lo tanto, las normas que tuvieran por objeto una disminución de los ingresos no entrarían dentro del ámbito del precepto.

En definitiva, la eficiencia en la asignación de los recursos públicos que pretende el artículo 6, consiste en una limitación de los gastos públicos subordinado al objetivo de evitar el recurso al endeudamiento. Será necesario que el desarrollo de este objetivo de estabilidad, y el cumplimiento estricto del mismo, se subordine a los principios de justicia del gasto público ausentes de consideración en todo el articulado de esta ley. Asimismo, el principio de estabilidad deberá respetar los derechos de los acreedores de la Hacienda pública, a los que haremos referencia en otros apartados de este trabajo.

2. EL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO DE LA ESTABILIDAD.

A) Establecimiento del objetivo de la estabilidad.

La simple lectura de la Ley de Estabilidad Presupuestaria resulta, en efecto, ilustrativa de las profundas innovaciones que su aprobación y entrada en vigor introducirá en el actual ordenamiento financiero¹²⁶ y, en particular, en los procedimientos de elaboración, tramitación y ejecución de los Presupuestos de los entes del sector público.

Uno de los aspectos centrales de este ambiente innovador se localiza, sin duda, en la plasmación de un nuevo debate presupuestario en el seno de las Cortes Generales en el que, con carácter previo a la iniciación del procedimiento de elaboración presupuestaria, se establecerá el objetivo de estabilidad de carácter plurianual para todos los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

En este sentido, el artículo 8, bajo la rúbrica *Establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria*, dispone:

1. En el primer cuatrimestre de cada año, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y Hacienda, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público, como para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el artículo 2.1 de esta Ley.

¹²⁶ A estos efectos, la Ley de Estabilidad establece en su Disposición Final primera cuanto sigue:

El Gobierno remitirá a las Cortes Generales en el plazo de seis meses a partir de la publicación de esta Ley un Proyecto de Ley General Presupuestaria.

También la Ley orgánica complementaria a la Ley General de Estabilidad formula, a este respecto, previsiones específicas en su artículo 3, párrafo primero, bajo el siguiente tenor:

Las Comunidades autónomas podrán adoptar las medidas legislativas y administrativas que consideren convenientes para lograr el objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en esta Ley Orgánica y en la Ley (...) General de Estabilidad Presupuestaria. En todo caso, vendrán

2. El acuerdo del Gobierno¹²⁷ en el que se contenga el objetivo de equilibrio o superávit se remitirá a las Cortes Generales para su debate y aprobación, acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad elaborado conforme a lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento¹²⁸ en el que se situará la elaboración de los presupuestos de todos los sujetos que conforman el sector público.

De acuerdo con las previsiones del citado artículo 8, en lo sucesivo, la primera fase del procedimiento de elaboración presupuestaria de todas las Administraciones Públicas se iniciará en el primer cuatrimestre de cada ejercicio con la fijación del objetivo de estabilidad de alcance plurianual. Como hemos visto, el órgano a quien se atribuye esta potestad es el Gobierno quien, a propuesta conjunta de los Ministros de Economía y Hacienda, adoptará la decisión correspondiente, utilizando como cauce o forma externa de manifestación de dicha decisión el *Acuerdo*, previsto en el artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, reguladora de la organización, competencia y funcionamiento del Gobierno.

En cuanto al contenido de estos acuerdos, el apartado 1.º del artículo 3 de la Ley parece inspirarse, con ciertas salvedades, en los Programas de Estabilidad, que deben presentar los Estados miembros de la Unión Económica y Monetaria, conforme al artículo 3 del Reglamento (CE) 1466/1997, de 7 de julio¹²⁹. Tomando como punto de referencia dicho Programas, nos referimos el contenido y aspectos esenciales del acuerdo de estabilidad presupuestaria de la siguiente manera:

obligadas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria

¹²⁷ Término que viene a sustituir al de Consejo de Ministros establecido en el texto inicial del Proyecto de Ley de Estabilidad, recogiendo, de esta manera, la enmienda n.º 161 del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. La incorporación de esta enmienda fue propuesta en el seno del Informe de la Ponencia.

¹²⁸ Esta especificación relativa al origen del Programa de Estabilidad, que no aparecía en el texto inicial, fue propuesta en el seno del Informe de la Ponencia al acordar incorporar a dicho texto la enmienda n.º 163 del Grupo Parlamentario Popular del Congreso.

¹²⁹ Vid., en este sentido, PASCUA MATEO, Fabio: “Comentarios sobre los Proyectos de Ley de Estabilidad Presupuestaria. Aspectos formales y materiales”. En Diario La Ley, n.º 5323, 5 de junio de 2001, pág. 10.

- La fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el acuerdo del Gobierno tiene un amplio alcance, ya que a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Ley de estabilidad presupuestaria abarca el ciclo completo de la actividad financiera o, utilizando la terminología del texto legal, a todas las fases del procedimiento presupuestario; por lo tanto, se trata de un objetivo que han de alcanzar los Presupuestos anuales en su elaboración, aprobación y ejecución. Como indica, a este respecto, SOLER ROCH, “la estabilidad presupuestaria se identifica con una previsión (la relativa al equilibrio o superávit inicial en las fases de elaboración y aprobación del Presupuesto) y con un resultado (el equilibrio o superávit final, resultante de la ejecución del Presupuesto)¹³⁰.

- El establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria se realiza tanto para el conjunto del sector público, como para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el artículo 2.1 LGEP¹³¹. Repárese en que, a diferencia de los que ocurre en los Programas de Estabilidad, la fijación global del objetivo de estabilidad presupuestaria por el correspondiente Acuerdo del Gobierno no se proyecta exclusivamente sobre la Administraciones Públicas, sino sobre el conjunto de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, entre los que se incluyen, además de la Administración General del Estado (apartado a), las entidades que integran el Sistema de Seguridad Social (apartado b), la Administración de las Comunidades Autónomas (apartado c) y las Entidades Locales (apartado d), todas las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de Derecho Público de aquéllos dependientes¹³².

¹³⁰ SOLER ROCH, María Teresa: “Estabilidad presupuestaria y Haciendas Locales”. En Revista Valenciana de Economía y Hacienda, nº 2, II/2001, pág. 63.

¹³¹ Sobre este aspecto, incide la Disposición Transitoria única introducida, a propuesta del Informe de la Ponencia, en la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la cual:

La determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el Estado y el Sistema de la Seguridad Social se realizará conjuntamente en tanto no se culmine el proceso de separación de fuentes de este último.

¹³² La exclusión de este último grupo de entidades en los Programas de Estabilidad es lógica si se tiene en cuenta que las disposiciones comunitarias no incluyen las operaciones comerciales del concepto de déficit público.

En concreto, el artículo 2 del Protocolo anejo al Tratado de la Unión Europea sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo establece:

Todos estos entes aparecen integrados en el amplio concepto de sector público sobre el que se proyecta el ámbito subjetivo de la estabilidad presupuestaria. Sin embargo, el modo en que la norma define el objetivo de estabilidad es distinto en función de que se trate de las Administraciones Públicas o del resto de entes comprendidos en su marco de alcance. Así, en el supuesto de las Administraciones Públicas, el principio de estabilidad presupuestaria implica la elaboración y ejecución de los presupuestos en un marco de equilibrio o superávit, computado en términos de capacidad de financiación de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, mientras que en el caso de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de Derecho Público de ellas dependientes, el objetivo de estabilidad presupuestaria se entiende como su contribución al equilibrio presupuestario de las Administraciones de que dependen, a través de una gestión sana orientada a la obtención de beneficios adecuados a su objeto social¹³³.

Y son, precisamente, estos motivos los que en definitiva explican que a la hora de aludir a la fijación del objetivo de estabilidad para cada uno de los grupos de agentes, la Ley se refiera exclusivamente a los comprendidos en el apartado 1 de su artículo 2.

- Este objetivo, tanto inicial como final, se identifica, en todo caso, con la situación de equilibrio o superávit presupuestario, lo que supone la introducción en nuestro ordenamiento jurídico de un objetivo más estricto que el contenido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en cuya virtud *los Estados miembros se comprometen a respetar el objetivo presupuestario a medio plazo establecidos en sus programas de*

A los efectos del artículo 104 del Tratado y los del presente Protocolo, se entenderá por:

- Público, lo perteneciente a las Administraciones públicas, es decir, a la Administración Central, a la Administración Regional o Local y a los fondos de la seguridad social, con exclusión de las operaciones de carácter comercial, tal como se definen en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas

- (...)
- (...)
- (...).

¹³³ Vid., a este respecto, el Anexo I de la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (2000-2004), en particular, la pág. 27.

estabilidad o convergencia consistente en conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con su superávit (...) [Resolución del Consejo Europeo de Amsterdam, de 17 de junio de 1997 (punto primero)].

Insistimos, la Ley de Estabilidad Presupuestaria y la orgánica que la complementa avanzan más allá de los objetivos derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y ello, sin duda, responde a un doble propósito¹³⁴.

El primero de ellos, anticiparse al cumplimiento de lo que, según las recomendaciones formuladas por los Consejos Europeos más recientes constituirán compromisos futuros de nuestro país, como Estado miembro de la Unión Europea. En concreto, las Orientaciones Generales de Política Económica de 2001 (OGPE), basadas en los resultados del Consejo Europeo de Estocolmo (marzo 2001), vienen a confirmar y ampliar la estrategia definida un año antes en el Consejo Europeo de Lisboa (junio 2000), al hacer hincapié en su sección 3ª en lo siguiente:

“En cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, todos los Estados miembros han de garantizar que las posiciones presupuestarias ajustadas al ciclo mantengan o alcancen un equilibrio o un superávit en los próximos años. Esto creará margen de maniobra adicional para la estabilización cíclica, para hacer frente a acontecimientos presupuestarios imprevistos, para poner la deuda estatal en una senda de descenso más rápida, y para prepararse ante los desafíos presupuestarios inherentes al envejecimiento de la población”¹³⁵.

Pero sobre todo, la razón que justifica la introducción de este mayor grado de rigor presupuestario se localiza en la necesidad de contribuir al logro de una de las principales prioridades de nuestra economía. A este respecto, la Actualización del

¹³⁴ Un análisis de estos extremos puede encontrarse en URÍA FERNÁNDEZ, Francisco: “La Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001; el primer reflejo legal del principio de estabilidad presupuestaria”. En *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 25, 2001, págs. 188 y ss.

¹³⁵ Recomendación del Consejo de 15 de junio de 2001 relativa a las Orientaciones Generales de las Políticas Económicas de los Estados miembros y la Comunidad, pág. 13.

Programa de Estabilidad del Reino de España (2000- 2004) desvela abiertamente las claves de esta idea central. En dicho texto puede leerse:

“(…) con la adopción del euro se inicia una nueva etapa de la política económica, en la que el objetivo principal de las autoridades económicas es avanzar con rapidez en el proceso de convergencia real en empleo y renta con los países más desarrollados de la UEM. Dado que en el marco de la moneda única la **política monetaria** es responsabilidad del Banco Central Europeo, los instrumentos disponibles para la consecución del citado objetivo de convergencia real son la política fiscal y las medidas de reforma estructural, encaminadas a introducir mayores grados de flexibilidad y competencia en la economía española.

Asimismo, es preciso señalar --- continúa la Actualización del Programa de Estabilidad--- que una adecuada combinación de política económica resulta esencial en un entorno como el que se ha producido en estos últimos dos años, en el que el progresivo encarecimiento del petróleo, junto con la debilidad del euro respecto del dólar, ha supuesto un choque de oferta negativo que ha afectado a la economía española y al resto de miembros de la UE. La consecución de objetivos presupuestarios ambiciosos y la mayor flexibilidad de los mercados de productos y factores se configuran como elementos claves para afrontar los efectos del citado choque”.

Podrá o no compartirse, pero, sin duda, la introducción en nuestro ordenamiento jurídico del objetivo de estabilidad presupuestaria identificado con las situaciones de equilibrio o superávit constituye una opción de política legislativa que viene impuesta tanto por la necesidad de cumplir nuestros compromisos europeos, como por las exigencias propias y específicas de la economía española, contribuyendo a acelerar el proceso de convergencia real en empleo y renta con los grandes Estados miembros.

- Finalmente, y con clara inspiración en los Programas de Estabilidad que los Estados miembros participantes deben presentar, conforme al artículo 3 del Reglamento (CE) 1466/1997, de 7 de julio, el objetivo de estabilidad que en el acuerdo del Consejo

de Ministros se contiene se establece con referencia a un horizonte plurianual, que abarca los tres ejercicios siguientes al de su presentación a las Cortes Generales¹³⁶.

Naturalmente, ello no supone que la situación de equilibrio o superávit presupuestario se plantee en relación con ese marco plurianual, admitiéndose la existencia de ejercicios con objetivo de déficit público a compensar con el de superávit de otros.

Parece que inicialmente el Ministerio de Hacienda, como proponente de esta norma, pensó en esta última posibilidad, que posteriormente fue propuesta en la fase de enmienda al Proyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Así, por ejemplo, ya en la motivación de la enmienda n.º 67 del Grupo Parlamentario Mixto (D. Joan Saura Laporta) que proponía la modificación del apartado 2.º del artículo 3 se indicaba que “la estabilidad presupuestaria puede alcanzarse a medio plazo con la existencia de años en los que se registre déficit”; en parecidos términos se manifestaba la enmienda n.º 115 presentada por D. José Nuñez Castaín del mismo Grupo Parlamentario cuando afirmaba, “el equilibrio presupuestario debe plantearse ajustado al ciclo económico, por lo que conviene ajustar su definición al escenario plurianual que establece la propia Ley para la elaboración de los Presupuestos del conjunto de las administraciones públicas”.

En cualquier caso, parece que esa idea inicial acabó rechazándose y, con ello, las enmiendas que la defendía ya que la Ley es absolutamente clara en este extremo; el acuerdo del Gobierno contempla el objetivo de estabilidad presupuestaria, formulado en términos de equilibrio o superávit. Con todo esta rígida postura final no supone, como ya analizamos, que el Proyecto prohíba las situaciones déficit o desequilibrio financiero, lo cual, sin duda, carecería de sentido. Lo que sí hace, en cambio, es dotarlas de un carácter excepcional, de tal manera que cuando concurren deben ser objeto de

¹³⁶ Igualmente inspirado en estos documentos, el artículo 8.2 de la Ley prevé la remisión a las Cortes, junto con el acuerdo del Consejo de Ministros, del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad.

justificación y, al mismo tiempo, someterse a un régimen de corrección y eliminación temporal (artículos 7. 3.º, 14, 22 y 25).

He ahí sumariamente expuestos los principales aspectos del contenido del acuerdo en el se contendrá el objetivo de estabilidad de alcance plurianual al que habrán de adecuar las decisiones presupuestarias anuales de los poderes públicos.

Según vimos, el acuerdo del Gobierno, acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad, se remitirá a las Cortes Generales para su debate y aprobación (artículo 8.2 LGEP).

La primera cuestión que plantea este precepto es la relativa a cuál ha de ser el significado y alcance de la intervención de las Cortes Generales en la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria.

En este punto, la Ley de Estabilidad Presupuestaria ha optado por referirse, sin más especificaciones, al *debate y aprobación de las Cortes*. Sin duda, esta escueta referencia sobre el esquema jurídico de actuación de las Cámaras ha propiciado y favorecido la confusión y la existencia de claroscuros a la hora de interpretar la naturaleza y alcance de dicha participación.

En torno a esta cuestión, la opiniones vertidas hasta el momento son muy diversas. En los extremos, dos posturas mantienen posiciones diametralmente opuestas:

Así, por un lado el Consejo de Estado, que en su Dictamen sobre el “Anteproyecto de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria”, recomienda que la intervención de las Cámaras se circunscriba a debatir y, en su caso, adoptar las iniciativas o resoluciones parlamentarias que resulten procedentes. El citado órgano establece: “En opinión de este Consejo (...) la cuestión relativa a la intervención de las Cortes Generales ha de plantearse en otros términos. En este sentido, lo que realmente resulta procedente es clarificar la redacción del artículo 8.2 en la medida en que parece que debe ser al Gobierno a quien corresponda aprobar el acuerdo por virtud del cual se

fije el objetivo de estabilidad presupuestaria; ello sin perjuicio de que las Cámaras se configuren como órgano de control, en el sentido de que el mencionado acuerdo deba ser ulteriormente remitido a las Cortes Generales a los efectos de su debate y adopción de las iniciativas y resoluciones parlamentarias que resulten procedentes (...)”¹³⁷.

Frente a esta recomendación del Consejo de Estado en la que se propone configurar a las Cámaras como un órgano de control¹³⁸, se sitúan las posturas opuestas que se inclinan por la necesidad de una aprobación parlamentaria del objetivo de estabilidad presupuestaria a través de un texto con el ropaje de Ley, medio normal de expresión jurídica de los órganos de representación nacional.

En este sentido se manifestó la enmienda nº 23 del Grupo Parlamentario Mixto (D. Francisco Rodríguez Sánchez) en la que se propugnaba la necesidad de una ley aprobatoria del objetivo de estabilidad presupuestaria, proponiendo la modificación del citado artículo 8.2 en los siguientes términos: “El acuerdo del Consejo de Ministros, en el que se contenga el objetivo presupuestario, se remitirá a las Cortes Generales en forma de Proyecto de Ley para su debate y aprobación, acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad”.

Ninguna de estas posturas ha sido, finalmente, la adoptada por el artículo 8.2 del Proyecto Ley de Estabilidad Presupuestaria, en la medida en que el Acto de aprobación al que se refiere el precepto exige un pronunciamiento expreso por parte de las Cortes Generales, pero no es ni puede ser asimilado a una Ley formal, al inscribirse dentro de los denominados actos no legislativos del Parlamento.

Razones de diversa índole aconsejan que ciertas decisiones de política presupuestaria y, entre ellas, muy característicamente la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria determinado por el Gobierno, se sometan no sólo los medios

¹³⁷ Dictamen n.º4/2001, del Consejo de Estado al Anteproyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria, págs. 50 y 51.

¹³⁸ Posición a la que se adhiere la Enmienda nº 89 del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) al indicar: “la redacción del artículo no aclara cuál es el grado de intervención de las Cortes Generales por lo que,

generales de control político y de información, sino también a una específica intervención parlamentaria, de tal manera que si la opinión de las Cortes coincide con sus deseos ésta se sentirá reforzada por el respaldo otorgado. Como es natural, estas razones derivan de las competencias básicas que la Constitución reconoce a las Cámaras; entre ellas, la aprobación anual de los Presupuestos del sector público y el control de la acción del Gobierno (artículos 134 y 66.2 de la Constitución, respectivamente).

A tal efecto, no parece que una comunicación o informe del Gobierno¹³⁹, a su propia iniciativa, y que no tiene más misión que poner en conocimiento de las Cortes Generales las intenciones de órgano gubernamental sobre una determinada materia o grupo de materias sea la vía adecuada para obtener esa colaboración de las Cámaras en el momento inicial del procedimiento presupuestario.

Sin embargo, la cuestión de infundir o no la aprobación del acuerdo de estabilidad en el cuerpo de una Ley que no parece haber hecho dudar a los redactores del Proyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria, finalmente convertido en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, ya que desde un principio los sucesivos borradores y anteproyectos barajados a lo largo de su elaboración descartan la utilización de este instrumento jurídico-formal como medio de expresión de las Cámaras, dejando su lugar a un Acto de aprobación no formalizado normativamente que, si bien exigirá una votación de dichas Cámaras, posee una significación jurídica distinta de la Ley.

En la adopción de esta postura final, sin duda, se localizan razones de distinta naturaleza. Comenzando por aquéllas que podemos calificar de carácter formal, no ha de insistirse en las peculiaridades que presentaría dicha Ley, si se recurriese a ella, ya que la misma sólo podría suscitarse mediante un proyecto, pero no mediante una proposición de ley, al excluirse la iniciativa parlamentaria por razón de la materia (artículo 134.1 de la Constitución).

como recomienda el Consejo de Estado en su dictamen, lo más oportuno sería que interviniera a los efectos del debate y adopción de las iniciativas o resoluciones parlamentarias que resulten procedentes”.

¹³⁹ Vid., en este sentido, los artículos 196 y 197 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 182 del Reglamento del Senado.

Pero sobre todo, los inconvenientes que tratan de obviarse proceden de ese carácter de "obligatoriedad" y casi "sacralidad" que conserva la Ley como máxima expresión de la voluntad popular, voluntad articulada mediante un mecanismo de representación política que se localiza en las Cortes Generales. Como indican GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, ningún órgano podrá resistirse al mandato de la Ley, todos le están expresamente sometidos por el sujeto del que emana y por la fuerza específica que de ello deriva¹⁴⁰.

Ese reducto, esa llamada "fuerza de ley" que reviste la actuación legislativa de las Cortes Generales intenta evitarse, mediante el cauce previsto en el artículo 8.2 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, cuyos efectos no se pretenden que sean obligatorios en el sentido de forzar al Gobierno a seguir una determinada actuación, sino tan solo de respaldo o adhesión.

Desde esta perspectiva, parece claro que la configuración finalmente otorgada a la participación de las Cortes en relación con el objetivo de estabilidad presupuestaria sólo puede explicarse en coherencia con las razones que la motivan y engranan en el conjunto de la Ley analizada.

Sin duda, se considera que el objetivo de estabilidad presupuestaria, acompañado de los datos macroeconómicos de crecimiento, empleo y estabilidad de los precios contenidos en el Programa de Estabilidad no son sólo objetivos perseguidos por el Gobierno en el desarrollo de su política económica, también son objetivos de la sociedad española. A tal efecto, se apela a la aprobación del Acuerdo del órgano gubernamental por parte de las Cortes Generales, quienes en nombre de la sociedad pueden respaldar esos objetivos y, a la vez, convocar a la colaboración y responsabilidad de todos para que se hagan realidad.

¹⁴⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*. Volumen I. 9.ª edición, Civitas, Madrid 1999, pág. 110.

El acto de aprobación constituye así la expresión de una vía capaz de asegurar un punto de encuentro entre el Parlamento y el Gobierno, susceptible de reunir a ambos en torno a unos objetivos definidos por este último, con un claro afán de prever el futuro.

Con la aprobación del correspondiente Acuerdo, el Parlamento va a respaldar en nombre de la sociedad una perspectiva de la política gubernamental, pero sin que ello suponga que se convierta en obligatoria para el Gobierno. En efecto, la configuración y alcance del acto de aprobación permitirá al Ejecutivo gozar de los privilegios de un asenso del Parlamento, pero sin soportar los inconvenientes de un pronunciamiento legislativo, ya que pese a su importancia práctica este pronunciamiento carece de eficacia jurídica vinculante¹⁴¹.

La aprobación del acuerdo de estabilidad presupuestaria es un acto complejo que “refleja en cierto modo --- como indica SOLER ROCH--- el clásico esquema de potestad compartida entre el Ejecutivo y el Legislativo, característico del procedimiento presupuestario”¹⁴². Se trata, desde luego, una ordenación lógica si se tiene en cuenta que es el colorario del ejercicio de la función de gobernar del Ejecutivo y de la función de controlar esa acción de gobierno, de prestarle su anuencia que corresponde a las Cortes Generales dentro de la esfera de sus competencias y funciones no legislativas que le encomienda la Constitución (artículo 66.2 de la Constitución).

Más nótese que con esta caracterización no legislativa de la función de aprobar el acuerdo de estabilidad presupuestaria se proporciona un protagonismo a la Cámaras en la fijación del objetivo de equilibrio o superávit presupuestario y, al mismo tiempo, se marcan los límites de esa participación, límites que, insistimos, tiene como propósito prioritario el mantenimiento del equilibrio entre los poderes que tiene atribuida la competencia presupuestaria, equilibrio cuya custodia parece ser la justificación de la situación descrita.

¹⁴¹ Sobre estos extremos, vid, con carácter general DE LA HUCHA CELADOR, Fernando: “Constitución, planificación y Ley de Presupuestos”. Civitas, REDF, n.º 46, 1985, págs. 209 y ss.

No obstante, y antes de seguir adelante, conviene advertir que la Ley no dice una sola palabra acerca de cómo ha de llegarse a esta aprobación parlamentaria del objetivo gubernamental de estabilidad presupuestaria. Omisión lógica que parece que va a ser cubierta por la reforma del Reglamento de las Cámaras, actualmente en curso, en cuyo seno se establecerá un procedimiento *ad hoc* para la aprobación de los acuerdos remitidos a las Cortes Generales.

Sentado lo anterior, estamos en condiciones de responder a los siguientes interrogantes; ¿Nos encontramos ante un objetivo de estabilidad presupuestaria jurídicamente vinculante? ¿Debe el Gobierno ajustar su Proyecto de Ley de Presupuestos al objetivo de estabilidad previamente debatido y aprobado por las Cortes Generales? ¿En qué medida el acuerdo de estabilidad vincula a la Ley de Presupuestos Generales del Estado?

He aquí una serie de preguntas claves para la determinación de las relaciones entre el acuerdo de estabilidad presupuestaria y los Presupuestos Generales del Estado, cuya respuesta presenta dos facetas distintas: una jurídica y otra política.

Desde nuestro punto de vista, el carácter “no legislativo” de la aprobación por las Cortes Generales del acuerdo de estabilidad presupuestaria --- que, como hemos visto, no es, ni puede ser asimilado a una Ley formal--- unido a la ausencia de una norma, a diferencia de lo que ocurre con las Entidades locales (artículo 19 LGEP), que declare la necesidad de acomodar la actividad del Gobierno en sede de elaboración y aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos al cumplimiento del citado objetivo de estabilidad desvelan abiertamente las claves del problema de la eficacia jurídica que ha de atribuirse en este contexto al acuerdo de estabilidad.

Y más clara, si cabe, se ve la conclusión a la que aludimos cuando se contempla la situación prevista en el artículo 14.1 LGEP que, aún cuando la califica de

¹⁴² SOLER ROCH, María Teresa: “Estabilidad Presupuestaria y Haciendas Locales”. En Revista Valenciana de Economía y Hacienda, nº 2, II/2001, pág. 68.

excepcional, se refiere expresamente a la presentación de los Presupuestos de los sujetos comprendidos en las letras a) y b) del artículo 2.1 LGEP en posición de déficit.

Desde luego, existen buenas razones para afirmar que el Ejecutivo, en sede de elaboración y aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos no está jurídicamente vinculado por el objetivo de estabilidad aprobado por las Cortes Generales bajo la forma prevista en el artículo 8.2 LGEP. Desde el punto de vista jurídico, nada impide que el Gobierno pueda presentar un Proyecto que no respete el objetivo de equilibrio o superávit o que, incluso, esté en franca oposición con el mismo, formulándolo con déficit.

Por traer a colación una hipótesis que pudo ser real podemos hacer referencia a la experiencia desarrollada en relación con la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2002. En la Orden de 27 de abril de 2001, tras establecer que *con la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2002 se va a continuar un año más con la aplicación de la política económica de estabilidad que está procurando para España un dilatado período de prosperidad*, puede leerse:

De acuerdo con estas directrices, los Presupuestos Generales del Estado para 2002 contribuirán a lograr el objetivo de superávit del 0,2 por 100 del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas, en concordancia con las previsiones del Programa de Estabilidad y Crecimiento.

Pues bien, si esta previsión se hubiera producido bajo la vigencia de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y el Gobierno la hubiera sometido a las aprobación de las Cámaras mediante la presentación del correspondiente acuerdo, finalmente se habría incumplido ya que el Proyecto de Ley de Presupuestos para dicho año se presentó ante las Cortes Generales en posición de equilibrio.

Sin duda, el origen y causa de la situación arriba descrita se localiza en las especiales circunstancias políticas y económicas que rodean el panorama mundial tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001; circunstancias que han obligado

al Gobierno a revisar el objetivo de estabilidad presupuestaria previamente anunciado en la citada Orden de 27 de abril, con el fin de tener en cuenta las modificaciones en los elementos que sirvieron de base a esta previsión y que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su fijación.

Por ello, conviene desechar las visiones estrictamente formalistas de las relaciones entre el acuerdo de estabilidad presupuestaria y la Ley de Presupuestos Generales del Estado, que más que como un problema de vinculación y obligatoriedad del segundo respecto al primero, aparecen como una cuestión esencialmente valorativa acerca de si el objetivo inicial de nivelación o superávit fijado, con bastante antelación, se adecúa o no a la realidad sobre la que debe aplicarse y, por tanto, hay o no que someterlo a la oportuna corrección decidida por el Gobierno, en la fase de preparación y elaboración del proyecto de la Ley de Presupuestos y aprobada, por supuesto, libremente por las Cortes Generales el ejercicio de la función atribuida por el artículo 134 de la Constitución.

Y no creemos que a esta decisión de las Cortes pueda oponerse la existencia de un principio, como el de estabilidad presupuestaria, cuyo fundamento se localiza en el principio comunitario de las finanzas públicas sólidas proclamado en el artículo 4.3 del Tratado de la CE. Efectivamente éste el fundamento. Sin embargo, su introducción por la vía de la legislación ordinaria y no mediante una reforma constitucional nos impide conceptualarlo como un principio rector de la actividad financiera y limitativo del poder financiero del Estado.

Con todo, no podemos dejar de reconocer lo excepcional de la situación antes descrita. En otras ocasiones, posiblemente mayoritarias, el objetivo de estabilidad presupuestaria de alcance plurianual puede ser acorde con la realidad económica sobre la que debe proyectarse.

En estas hipótesis el Gobierno al elaborar el proyecto de Ley de Presupuesto debe respetar el objetivo de estabilidad presupuestaria, pero tal respeto, como ya

dijimos, no puede jurídicamente basarse en vinculación alguna del documento presupuestario gubernamental al acuerdo previsto en el artículo 8 de la Ley.

Efectivamente, y centrándonos en la segunda perspectiva anunciada al formular los interrogantes que en estas líneas tratamos de responder, hay que reconocer que el acuerdo de estabilidad, en cuanto decisión económica del Gobierno, implica un compromiso político de dicho órgano ante las Cámaras.

Cuando el Parlamento otorga el acto de aprobación contemplado en el artículo 8.2 de la Ley lo que está haciendo es prestar su adhesión o asentimiento político a una decisión gubernamental, en suma, la adhesión a un criterio que el Gobierno, presentador del acuerdo de estabilidad, debe seguir por razones de coherencia con las directrices por él aprobadas; y de no hacerlo así la Asamblea puede exigirle responsabilidad, por supuesto, política y no jurídica.

Por tanto, en los casos estudiados no se produce, en rigor, una limitación o vinculación jurídica, sino más propiamente una actuación coherente de ese mismo Ejecutivo, lo que exige que cuando se ha acordado el cumplimiento de un determinado objetivo de estabilidad presupuestaria se actúe en consecuencia al formular el proyecto de Ley de Presupuestos. Sería incoherente consigo mismo, si habiendo aprobado el Gobierno el cumplimiento de un determinado objetivo, luego en la fase de elaboración y aprobación del documento presupuestario lo derogara.

B) La previsión plurianual de ingresos y gastos.

El artículo 12 LGEP consagra, en el marco de las disposiciones reguladoras de la estabilidad presupuestaria, la figura de los escenarios presupuestarios, cuyo origen se localiza en nuestra práctica presupuestaria más reciente¹⁴³. De todos modos, no hay

¹⁴³ En este sentido, vid., BLASCO SÁNCHEZ, Tomás; CASILLAS PÉREZ, Alvaro y ALVAREZ RODRÍGUEZ, Esperanza: “La programación presupuestaria: ingresos y gastos del Estado para 1984”. En Hacienda Pública Española, n.º 85, 1983, págs. 153 y ss; MONTERO HITA, Federico: “Los Presupuestos Generales del Estado en el marco de la planificación a medio plazo”. En Hacienda Pública Española, n.º

duda que la citada norma contribuye a vigorizar la expresada figura y es claro también que ese objetivo se alcanza, sobre todo, con la norma contenida en el apartado segundo de este precepto.

El análisis que sobre el expresado punto nos sentimos en condiciones de realizar se facilita mucho con la previa y somera referencia a lo que pueden reputarse las causas que impulsaron la implantación de este instrumento de previsión plurianual. Consideremos muy sumariamente estos aspectos.

A efecto de fijar su punto de partida, nos parece imprescindible señalar que este mecanismo puede considerarse incluido en la función de planificación de la actividad financiera, cuya principal manifestación, ha sido y seguirá siendo la aprobación de los ingresos y gastos públicos en los Presupuestos anuales (artículo 134 de la Constitución). La plasmación constitucional del citado principio de anualidad, no impide que esta manifestación específica de la actividad de planificación aparezca presidida por un criterio de plurianualidad, entendido como el marco temporal, de duración superior al año, al que se extienden los escenarios y a cuyas exigencias deberá acomodarse la preparación y elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, sin duda, uno de los instrumentos principales para cumplir la función de dirección política encomendada al Gobierno.

Dirigir es, sin duda, orientar la acción, combinando y coordinando múltiples decisiones encaminadas a la consecución de una serie de objetivos determinados por el propio órgano gubernamental. Según la tradición española, esta orientación, que inevitablemente comporta una selección de opciones y propuesta, a lo sumo aparecía fijada en el Programa que el candidato a Presidente de Gobierno debe exponer ante el Congreso de los Diputados y, en ocasiones, ni siquiera eso al localizarse exclusivamente en la mente de dicho órgano gubernamental.

105/106, 1987, págs. 63 y ss.; VELA SASTRE, Inmaculada: "El escenario de ingresos". En Hacienda Pública Española, n.º 112, 1988, págs. 59 y ss. y GODÉ SANCHEZ, José Antonio: "El escenario de gastos". En Hacienda Pública Española, n.º 112, 1988, págs. 67 y ss.

En el marco de las normas contenidas en la Constitución y dentro del respecto a los fines del Estado, el Gobierno ha actuado siempre por su propio impulso y con arreglo a las decisiones que el mismo determinaba, en un clima de amplios márgenes de actuación.

Sin embargo, los imperativos europeos han modificado estas coordenadas generales. Desde la aprobación del Tratado de Maastricht y el establecimiento de los criterios de convergencia impuestos a los Estados deseosos de entrar en la zona euro, casi todos los países candidatos, y entre ellos, España, se han visto obligados a renovar las estructuras creadas durante las últimas décadas para acomodarlas no sólo a las exigencias económicas internas, sino también a la necesidad de cumplir los citados criterios de convergencia.

Bajo este nuevo enfoque, el Tratado de la Unión Europea establece que *los Estados miembros llevarán a cabo sus políticas económicas con vistas a contribuir a la realización de los objetivos de la Comunidad, definidos en el artículo 2, y en el marco de las orientaciones generales contempladas en el apartado 2 del artículo 99* (artículo 98, inciso primero), considerando dichas políticas *como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo (...)* (artículo 99.1).

Sin duda, una de las manifestaciones principales de esta labor de coordinación viene constituida por el procedimiento de supervisión multilateral al que se refiere el citado artículo 99 del Tratado de la Unión Europea, con el siguiente tenor:

3. Con el fin de garantizar una coordinación más estrecha de las políticas económicas y una convergencia sostenida de los resultados económicos de los Estados miembros, el Consejo, basándose en informes presentados por la Comisión, supervisará la evolución económica de cada uno de los Estados miembros y de la Comunidad, así como la coherencia de las políticas económicas con las orientaciones generales contempladas en el apartado 2, y procederá regularmente a una evaluación global.

A efectos de esta supervisión multilateral, los Estados miembros informarán a la Comisión acerca de las medidas importantes que hayan adoptado en relación con su política económica, así como de todos los demás aspectos que consideren necesarios.

4. Cuando, con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 3, se compruebe que la política económica de un Estado miembro contradice las orientaciones generales mencionadas en el apartado 2 o supone un riesgo para el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá formular al Estado miembro en cuestión las recomendaciones necesarias. El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, podrá decidir hacer públicas sus recomendaciones (...).

Con el fin de completar y facilitar la llevanza de la aludida supervisión multilateral, se aprobó el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1977, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, en cuyas normas se regulan, entre otros aspectos, el contenido, la presentación, el examen y el seguimiento de los Programas de Estabilidad que los Estados miembros que adopten la moneda única, denominados “Estados miembros participantes” deben formular.

En concreto, el artículo 3 del citado Reglamento, tras disponer que *todos los Estados miembros participantes deberán presentar al Consejo y a la Comisión la información necesaria a efectos de la supervisión multilateral periódica prevista en el artículo 103 del Tratado, en forma de un “programa de estabilidad” que facilite una base esencial para la estabilidad de los precios y para un fuerte crecimiento sostenible que conduzca a la creación de empleo*, (apartado 1) describe la información que necesariamente debe contener dicho programa, en los siguientes términos:

a) el objetivo a medio plazo en términos de situación presupuestaria próxima al equilibrio o con superávit y la trayectoria de ajuste para alcanzar este objetivo en lo que respecta al déficit o superávit público, así como la tendencia prevista para la proporción de la deuda pública;

b) los principales supuestos sobre la evolución económica esperada y las variables económicas importantes que son relevantes para la realización del programa de estabilidad, tales como el gasto público de inversión, el crecimiento del producto interior bruto (PIB) real, el empleo y la inflación;

c) una descripción de las medidas presupuestarias y otras medidas de política económica que se estén adoptando y /o se propone adoptar para alcanzar los objetivos del programa, y, en el caso de las principales medidas presupuestaria, una evaluación de sus efectos cuantitativos sobre el presupuesto;

d) un análisis del efecto que la modificación de los principales supuestos económicos producirá en la situación presupuestaria y en la deuda. (apartado 2 del citado artículo 3 del Reglamento (CE) nº 1466/97)¹⁴⁴.

En atención a la información aportada por los Estados miembros, el Consejo, en el ejercicio de la supervisión multilateral, examinará entre otros extremos *si las medidas del programa de estabilidad facilitan una coordinación más estrecha de las políticas económicas y si las políticas económicas del Estado miembro de que se trate son coherentes con las orientaciones generales de política económica* (artículo 5.1, segundo inciso del Reglamento (CE) nº 1466/97), pudiendo adoptar medidas preventivas de control e, incluso coactivas, con sanción expresa, para los países que incurran en déficits excesivos¹⁴⁵.

En atención a las exigencias plasmadas en el artículo 4.1 del citado texto comunitario, el Gobierno español presentó su primer Programa de Estabilidad ante las instituciones europeas en 1999. A partir de ese momento, y hasta la fecha, ha presentado las correspondientes actualizaciones de dicho Programa.

¹⁴⁴ Por su parte, el apartado 3 del citado artículo 3 establece:

La información referente a la evolución del déficit o superávit público y a la proporción de la deuda, así como a los principales supuestos económicos citados en la letras a) y b) del apartado 2, se facilitarán en base anual y abarcarán, además del año corriente y el precedente, al menos los tres años siguientes.

¹⁴⁵ Vid., a este respecto, el Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

A efectos del análisis que se pretende hacer en el presente epígrafe nos interesa hacernos eco de algunos de los extremos enunciados en la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (2000-2004) y, concretamente, los que su Introducción resume con las siguientes palabras: “El principal objetivo de la política económica del Gobierno para los próximos años es continuar avanzando con rapidez en la senda de convergencia real con los países centrales de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y aumentar así el nivel de vida y bienestar de la sociedad española, prolongando la senda de expansión y creación de empleo iniciada a mediados de la pasada década. Los principales instrumentos para alcanzar este fin serán la estabilidad presupuestaria y las reformas estructurales”.

“En efecto --- continúa la Actualización del Programa de Estabilidad---, la política económica vendrá caracterizada por un reforzamiento del compromiso de estabilidad presupuestaria compatible con un fuerte incremento de la inversión pública en infraestructuras, así como por la adopción de medidas adicionales de liberalización y reforma de los mercados de bienes y servicios y de trabajo, decisiones todas ellas dirigidas a incrementar la capacidad de crecimiento potencial de la economía española”¹⁴⁶.

Dado que una de las cuestiones de especial relevancia en dicha Actualización son los objetivos presupuestarios, la política fiscal constituye un pilar básico en el diseño de la política económica del Gobierno. Así, en el marco de estricta estabilidad presupuestaria al que se comprometen nuestras autoridades gubernamentales, el citado texto dispone expresamente: “.... el diseño de la política fiscal en el próximo cuatrienio tenderá a favorecer, desde el lado del gasto, las áreas con un impacto básico en la capacidad de crecimiento potencial de la economía española. Se promoverá la inversión en I—D, en educación, como mecanismo para incrementar el capital humano, y en infraestructuras, para eliminar así el déficit de dotaciones que tiene España”.

¹⁴⁶ Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (2000-2004), pág. 1.

Varias son las reflexiones que nos sugiere la lectura de los pasajes de la Actualización del Programa de Estabilidad aquí transcritos. El Programa de Estabilidad es una declaración de gobierno, pero que se diferencia de un programa político normal por el carácter específico de su contenido, centrado, en el presente caso, en los elementos principales del diseño de la política económica del Gobierno español, sus objetivos presupuestarios, sus previsiones de ingresos públicos y prioridades en los objetivos del gasto público, elementos todos ellos formulados en base a los escenarios macroeconómicos contenidos en el mismo. Pero no es solo eso; con la presentación del Programa de Estabilidad, el Gobierno español se autovincula en cuanto se compromete explícitamente a orientar su política económica hacia una serie de objetivos, de modo expreso y durante un tiempo determinado; en concreto, el período que abarca los tres años a su presentación.

Los compromisos europeos se convierten así en la clave del correcto ejercicio de la función de dirección política encomendada al Gobierno (artículo 97 Constitución española), por lo que su eficacia entraña la necesidad de actuar con arreglo a unas pautas coherentes previamente establecidas, mediante las que se trate de conformar la realidad, de acuerdo con los objetivos y prioridades contemplados en dicho Programa de Estabilidad.

Dentro de esta dirección de la política económica, cobra especial importancia la conducción de la política presupuestaria, política que se refleja, fundamentalmente, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Por ello, y sin perjuicio de la competencia final de las Cortes Generales, el Gobierno debe plasmar los objetivos de la política económica plasmados en su Programa de Estabilidad en el Proyecto de Ley de Presupuestos.

Ahora bien, como hemos visto, dichos objetivos se formulan desde una perspectiva temporal y la mayor parte de ellos son objetivos a medio plazo que requieren acciones coherentes y racionales en períodos de tiempo que exceden el estricto marco anual. Es, precisamente, esta circunstancia la que justifica que la

preparación y elaboración del Presupuesto, tradicionalmente centrada en el año natural, empiece a considerarse en un marco de referencia plurianual.

Este marco de referencia viene constituido por los escenarios presupuestarios, puestos en marcha por la Dirección General de Presupuestos en 1982, en los que se trazan las pautas de actuación presupuestaria para el cuatrienio de manera coherente con los objetivos de política económica del Gobierno. El Proyecto de Ley de Presupuestos de cada ejercicio, como acotación anual del escenario que abarca varios períodos elaborado en el contexto del Programa de Estabilidad, permite al órgano gubernamental orientar su actuación a la consecución de los compromisos contraídos por nuestra pertenencia a la Unión Europea.

La dimensión que ha adquirido este instrumento de planificación en la práctica presupuestaria española de estos últimos años explica cómo tras el objetivo de sanear las cuentas públicas en concordancia con las previsiones del Programa de Estabilidad, aparece el objetivo más ambicioso de garantizar el máximo grado de coherencia entre los Presupuestos y los instrumentos de planificación del sector público estatal¹⁴⁷ (planes sectoriales y actividad de las empresas públicas). Se trata, en suma, de elaborar una estrategia de actuación pública a medio plazo en forma de escenario presupuestario que sirve no sólo para la elaboración del Presupuesto anual, sino también para introducir racionalidad en el sector público estatal.

Ahora bien, en esta concepción original, el escenario es un documento que permanece exterior al ordenamiento jurídico; por su contenido es un simple informe hecho de cálculos, de análisis y proyecciones que se presenta anexo al Proyecto de Ley de Presupuesto, de forma que sus decisiones, que desde luego carecen de fuerza jurídica vinculante, no pretenden condicionar y vincular de manera rígida la actividad presupuestaria del sector público, sino tan sólo proporcionar un marco de referencia que permite dotar de una dimensión plurianual al Presupuesto anual y “relacionarlo ---como

¹⁴⁷ Cfr. ZARAGOZA RAMEU, José A.: “El Presupuesto en el marco de la planificación económica a medio y largo plazo: el escenario macroeconómico y presupuestario 1989-1992”. En Hacienda Pública Española, nº 112, 1988, págs. 57 y ss.

expone ZARAGOZA ROMEU--- de manera integrada con los instrumentos de planificación”¹⁴⁸.

Con estos antecedentes queda claro el punto de partida de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, en cuyo artículo 12, según dijimos, se consagra y, a la vez, refuerza esta vía de programación presupuestaria utilizada por la Dirección General de Presupuestos.

De ahí que la Orden de 27 de abril de 2001, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2002 disponga, su preámbulo, cuanto sigue:

La principal novedad desde el punto de vista de la metodología de presupuestación es que, a partir de 2002, se va a potenciar especialmente la programación a medio plazo como elemento de referencia fundamental para la elaboración del Presupuesto. Esta programación, formulada en un escenario plurianual, permitirá hacer compatible la senda prevista de compromisos y prioridades de las políticas de gasto con las envolventes financieras que posibilitan la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria en el marco estricto de la disciplina fiscal.

Se manifiesta, así, una actividad de planificación presupuestaria que por su propia naturaleza y alcance participa del carácter complejo que el artículo 50 del TRLGP otorga a los Presupuestos Generales del Estado. Por ello a la hora de proceder a su elaboración pueden distinguirse dos fases diferenciadas y consecutivas: la primera, descentralizada en cada uno de los entes o sectores que constituyen una unidad presupuestaria autónoma y la segunda, centralizada en el seno de la Dirección General de Presupuestos.

Por lo que se refiere al desarrollo de la primera fase, en las instrucciones concretas de recogida de información dictadas por la Orden de 27 de abril de 2001 se

¹⁴⁸ ZARAGOZA ROMEU, José A.: “El Presupuesto en el marco de la planificación económica a medio y largo plazo: el escenario macroeconómico y presupuestario 1989-1992”. Ob. cit., pág. 57.

incluyen aquellas que solicitan de los distintos grupos a que se refiere el citado artículo 50 del TRLGP las propuestas plurianuales de gastos. A grandes rasgos podemos referirnos a ellas de la siguiente manera:

- **Estado y Organismos Autónomos.**- Durante los meses de octubre y noviembre de 2001, los centros gestores incluidos en estos subsectores elaborarán los documentos resumen de proyección plurianual de programas, P-350P (Ficha resumen de proyección plurianual de la clasificación económica del gasto) y P-440P (Ficha resumen de proyección plurianual de la clasificación económica de ingresos), y los remitirán a la Dirección General de Presupuestos antes del 20 de diciembre de 2001, acompañadas de las memorias de programas y objetivos P-206, actualizadas y referidas a la propuestas plurianuales que se formulen.

- **Seguridad Social.**- Con idéntico objetivo, la Seguridad Social cumplimentará la documentación de proyección anual referida en el apartado anterior y la remitirá, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a la Dirección General de Presupuestos. En el caso del INSALUD y el IMSERSO esta documentación se remitirá directamente por las citadas entidades gestoras.

- **Entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles estatales.**- Conjuntamente con sus presupuestos de explotación y capital, las entidades comprendidas en este apartado remitirán sus programas de actuación plurianual, a que se refieren los artículos 88 a 90 del TRLGP. Estos programas reflejarán los datos económico-financieros previsionales para los ejercicios 2002, 2003 y 2004, según las líneas estratégicas y objetivos definidos para cada entidad y serán sometidos al Acuerdo del Gobierno, antes del fin de febrero del año 2002, a propuesta del Ministro de Hacienda. Esta documentación puede presentarse de forma individualizada o consolidada, de acuerdo con las reglas establecidas para la presentación de la documentación presupuestaria.

- **Resto de entes del sector público estatal.**- Finalmente, la documentación de proyección plurianual a remitir por las entidades del sector público estatal se ajustará a

los establecido para los Organismos autónomos o para las entidades públicas empresariales, dependiendo de que, por el tipo de entidad, su estructura presupuestaria se adopte a la de los primeros o a las segundas.

La segunda fase, centralizada, corresponde a la Dirección General de Presupuestos que a la vista de las anteriores propuestas formuladas por los diversos centros gestores, de los compromisos de gasto y de las prioridades establecidas, elaborará una propuesta de escenario plurianual para el período 2002-2005, partiendo del Presupuesto aprobado y compatible con las envolventes financieras del Programa de Estabilidad.

Tal como se desprende de lo analizado, la formulación de los escenarios se hace desde una óptica plurianual, cuatrienal, para ser más concretos, de forma que las previsiones del primer período coincidan con las cifras de ingresos y gastos del Presupuesto del ejercicio en curso aprobado por las Cortes Generales. Además, y con el fin de mantener este horizonte temporal, se dota a los escenarios de un carácter deslizante, añadiendo cada año un nuevo año a la previsión, de tal manera que siempre estará formado por ejercicio presupuestario corriente y los tres posteriores a él.

Sentado lo anterior, la cuestión estriba en definir en qué consisten y cómo se confeccionan estos escenarios presupuestarios y es claro que dicho análisis debe efectuarse desde la perspectiva que brinda el citado artículo 12 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y el auxilio de la experiencia desarrollada hasta el momento en el ámbito del sector público estatal.

En concreto, el apartado primero del citado artículo 12 preceptúa:

Con carácter previo al proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, el Ministerio de Hacienda confeccionará unos escenarios de previsión plurianual referidos a ingresos y gastos. Dichos escenarios detallarán para cada año los importes de los compromisos de gasto contenidos en cada política presupuestaria.

Al examinar la regulación de los escenarios en el la Ley de Estabilidad Presupuestaria hemos visto cómo ésta los define atendiendo a sus efectos respecto de los ingresos y los gastos público, y unos y otros son muy distintos. En relación con los primeros, los escenarios constituyen una mera previsión, un simple cálculo hecho de proyecciones y estimaciones, como veremos de forma inmediata; sin embargo, respecto de los escenarios de previsión plurianual de gastos se nos dice expresamente que éstos *detallarán para cada año los importes de los compromisos de gasto contenidos en cada política presupuestaria*.

Sin duda, la terminología utilizada podría inducirnos a pensar que la consignación en los escenarios de las cantidades de gasto a realizar en los distintos años produce alguno de los efectos fundamentales que las normas presupuestarias otorgan a la expresión *compromiso de gasto*. Desde luego, no es así. En ningún caso puede entenderse que la consignación de cantidades en el escenario presupuestario de gastos permite contraer *compromisos* hasta el importe de las mismas y con referencia a los períodos correspondientes (artículo 60 TRLGP¹⁴⁹). De la misma manera, cabe descartar que el uso del término en el ámbito del citado artículo responda al sentido procedimental o de ejecución presupuestaria plasmado en el artículo 74 del TRLGP¹⁵⁰, ya que dicha acepción se inscribe en el procedimiento de ejecución del gasto público, materia, desde luego, ajena a la presente norma.

Creemos que en el presente caso nos encontramos simplemente ante una mera transposición del lenguaje utilizado en el Programa de Estabilidad y sus correspondientes

¹⁴⁹ A tenor del cual:

No podrán adquirirse compromisos de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a Ley que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.

¹⁵⁰ En cuyo apartado primero se dispone:

Corresponde a los órganos constitucionales, a los jefes de los departamentos ministeriales y a los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado aprobar los gastos propios de los servicios a su cargo, salvo los casos reservados por la Ley a la competencia del Gobierno, así como a autorizar su compromiso y liquidación, e interesar del Ministerio de Economía y Hacienda la ordenación de los correspondientes pagos.

Actualizaciones, en cuya redacción se utilizan con bastante frecuencia expresiones como *compromisos del gobierno español* u otras similares o por el estilo.

Toda vez que los escenarios de previsión plurianual constituyen el instrumento de planificación interna que integra la actividad presupuestaria pública y el citado Programa de Estabilidad, es preciso que expresen y traduzcan los objetivos y líneas de actuación a los que se compromete el Gobierno español, en términos de gasto público, especificando la asignación y cuantía de los recursos públicos a aplicar a las diversas políticas presupuestarias en orden a la efectiva consecución de los mismos.

La confección de estos documentos toma como punto de partida el cuadro macroeconómico de horizonte cuadrienal contenido en el Programa de Estabilidad¹⁵¹ en el que se recoge la previsible evolución futura de las principales magnitudes económicas (PIB, evolución de los precios, salarios del mercado de trabajo, etc.), como elemento esencial a tener en cuenta a la hora de prever la capacidad de recaudación del Estado y dirigir el gasto público hacia aquellos objetivos y sectores prioritarios.

En este proceso, la primera etapa consiste en escenificar la recaudación previsible de los tributos y el rendimiento de los demás ingresos públicos de las Administraciones Públicas Centrales de manera consistente con el escenario macroeconómico y los objetivos de la política tributaria. Como explica ZARAGOZA RAMEU, “la consistencia con la evolución económica se articula a través del mecanismo de previsión utilizado para la recaudación de las principales figuras impositivas. Para cada una de ellas se determina una recaudación tendencial que resulta de aplicar unas elasticidades teóricas o empíricas al crecimiento de diferentes variables macroeconómicas. Así por ejemplo, la evolución del PIB determina la recaudación tendencial del IRPF; la evolución del empleo y de la remuneración media de los asalariados son la base para estimar la senda tendencial de las cotizaciones sociales, etc.”¹⁵²

¹⁵¹ Recuérdese, a este respecto, lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

¹⁵² ZARAGOZA RAMEU, José A.: “El Presupuesto en el marco de la planificación económica a medio y largo plazo: el escenario macroeconómico y presupuestario 1989-1992”. Ob. cit., pág. 55.

“La influencia en la recaudación final de los objetivos de política fiscal --- continúa el autor---- se recoge modificando las recaudaciones tendenciales con las mejoras de gestión y cambios legislativos previsibles para cada figura impositiva”¹⁵³.

A partir de estos escenarios de ingresos se obtiene el volumen total de gasto con que cuenta el sector público estatal para hacer frente a sus diversos programas y políticas. Este volumen total de gasto previsto para cada año del horizonte cuadrienal correspondiente se clasifica en los escenarios presupuestarios desde una doble perspectiva: económica y funcional.

La importancia del sector público estatal en cuanto agente económico exige el estudio de la incidencia del Presupuesto y sus diversos programas de gasto en el conjunto de la economía española. Precisamente, la consideración del gasto total de las Administraciones Públicas Centrales según su clasificación económica, tal y como hacen los escenarios presupuestarios, permite el análisis de los comportamientos horizontales del gasto (por ejemplo, gastos de personal, gastos en bienes y servicios, etc.), así como su impacto económico, al tiempo que constituye el nexo de unión entre el cuadro macroeconómico y el escenario presupuestario de gastos.

Desde una segunda perspectiva, los escenarios atienden a una clasificación funcional que sistematiza los gastos públicos en función de las necesidades públicas que en cada caso son objeto de satisfacción (v. gr. defensa, seguridad ciudadana, educación, etc.). Nos encontramos, pues, ante un concepto de gasto público entendido como necesidad pública, por lo que “aquél ---según advierten BAYONA DE PEROGORDO y SOLER ROCH--- debe identificarse, como mínimo, con los objetivos públicos reconocidos constitucionalmente”¹⁵⁴. Como explica, a este respecto el profesor BAYONA, “la sociedad española, como cualquier modelo de sociedad incorpora unas necesidades públicas a satisfacer, cuya determinación no está a merced de la decisión de

¹⁵³ ZARAGOZA RAMEU, José A.: “El Presupuesto en el marco de la planificación económica a medio y largo plazo: el escenario macroeconómico y presupuestario 1989-1992”. Ob. cit., pág. 55.

los gobernantes en cada momento ---y mucho menos en el momento presupuestario--- sino que se imponen a los propios sujetos de la decisión, condicionando sus programas de gobierno”¹⁵⁵.

Así, el carácter permanente de las necesidades públicas a satisfacer ha dado lugar a una “institucionalización” del proceso encaminado a su determinación que objetiva la decisión sobre su elección y limita la libertad acerca de su satisfacción. La institucionalización apuntada adquiere su plasmación formal en las “políticas de gastos”, concepto que se sitúa en el centro de escenario presupuestario como elemento esencial de su análisis.

Como indican SAEZ LÓPEZ y IGLESIAS QUINTANA “las políticas de gasto agrupan bloques homogéneos de partidas definidos por la naturaleza común de sus objetivos, proporcionando de esta forma, tanto para el experto presupuestario como para el ciudadano no especializado, una visión clara del destino de los recursos asignados en el Presupuesto”¹⁵⁶.

En atención a la distribución por políticas de gasto autorizada por el artículo 2 de la Ley de Presupuestos para 1997 --- es decir, capítulos I a VIII del Presupuesto consolidado del Estado, sus Organismos Autónomos, Seguridad Social, Entes Públicos mencionados en el artículo 1.e) de la Ley)---, “los escenarios han considerado diecisiete diferentes “Políticas de Gasto”, agrupando funcionalmente las dotaciones presupuestarias cuantitativamente más importantes, hasta el punto que representan el 93 por 100 del Gasto total sin cargas financieras, quedando una Política “Resto”, naturalmente diverso, con contenidos cualitativamente importantes pero que por su

¹⁵⁴ BAYONA DE PEROGORDO, Juan José y SOLER ROCH, María Teresa: *Derecho Financiero*. Volumen I, Librería Compás, Alicante 1989, pág. 541.

¹⁵⁵ BAYONA DE PEROGORDO, Juan José: *Derecho de los gastos públicos*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991, pág. 199.

¹⁵⁶ SAEZ LÓPEZ, María Jesús y IGLESIAS QUINTANA, Jaime: “Las políticas de gasto en los Presupuestos Generales del Estado para 1997”. En *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 19, 1996, pág. 77. A juicio de estos autores “las políticas de gasto, aunque no responden a ninguna de las clasificaciones previstas en la Ley General Presupuestaria --- si bien combinan elementos de las tres establecidas: funcional, económica y orgánica--- ofrecen ventajas indudables tanto desde el punto de vista del análisis de la información presupuestaria, como desde el propio proceso de elaboración del Presupuesto”.

importe no parecía oportuno singularizar, a ello hay que añadir la Política de “Deuda Pública” como pieza de cierre que debe tomar en consideración tanto las obligaciones de principal e intereses de la deuda preexistente, como su evolución a impulso de los déficits de cada año y las tasas de interés vigentes en las sucesivas emisiones diseñadas para cubrirlos”¹⁵⁷.

En estas condiciones la decisión a adoptar no afecta tanto a la determinación de las necesidades públicas a satisfacer, sino a la prioridad entre ellas, cuestión, sin duda, susceptible de enfoques e interpretaciones muy distintas. O dicho en otros términos más concretos; no se trata de discutir si, por ejemplo, la educación o la sanidad son necesidades públicas que deben atenderse mediante el empleo de fondos públicos. La cuestión estriba en debatir y decidir cuánto debe gastarse en educación frente a cuánto debe gastarse en sanidad¹⁵⁸.

Pues bien, en el terreno de preparación de decisiones sobre las distintas prioridades en la satisfacción de las necesidades públicas es donde se mueven los escenarios de previsión plurianual de gastos.

Por ello, su confección comporta la necesidad de identificar y seleccionar aquellas áreas de gasto que van a recibir una atención preferente desde el punto de vista presupuestario, incrementándose la asignación de recursos destinadas a las mismas. En estas condiciones, tal vez la más importante de las circunstancias a ponderar sean los objetivos definidos por la política económica y, por ende, la presupuestaria en el marco de la correspondiente Actualización del Programa de Estabilidad presentado por el Reino de España ante las autoridades comunitarias.

Es, precisamente, esta circunstancia la que explica la presencia de algunas determinaciones previas en las decisiones de asignación de los recursos públicos y la

¹⁵⁷ GODÉ SÁNCHEZ, José Antonio: “El escenario de gastos”. En Hacienda Pública Española, nº 112, 1988, pág. 68.

¹⁵⁸ Como es natural, este debate no afectará a las previsiones presupuestarias predeterminadas por decisiones anteriores. Sin duda, uno de estos supuestos se encuentra en el principio de inclusión

que condicionará los medios a utilizar en la satisfacción de una concreta necesidad. Las prioridades de gasto contenidas en los escenarios deben reflejar esos objetivos de la política presupuestaria, primando aquellas áreas de gasto que más inciden en esas variables.

Pero, igualmente, las razones éticas o de justicia social constituyen una circunstancia a considerar a la hora de dictar las preferencias en la determinación de las necesidades públicas a satisfacer para mejor adecuar las estrategias prioritarias que seguirán las políticas de gasto a la atención de aquellas áreas especialmente sensibles para la sociedad española y los valores dominantes en la misma.

A estos efectos es ilustrativa la Orden de 27 de abril de 2001 por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2002, la cual, en su número 1.1.2 y en relación con los criterios de presupuestación de carácter general, afirma:

La elaboración de los Presupuestos tendrá en cuenta los siguientes criterios de carácter general:

- a) Priorizar la creación de infraestructuras, las actividades de investigación, desarrollo e innovación y las políticas activas de fomento del empleo.*
- b) Asegurar los niveles de prestación y cobertura efectiva de los programas de gasto social: La sanidad, los servicios sociales y el sistema de pensiones.*
- c) Mejorar la calidad de los servicios públicos esenciales.*
- d) Analizar y adecuar el gasto de transferencias y subvenciones a las directrices globales de la política económica del Gobierno.*
- e) Potenciar al máximo el aprovechamiento de los fondos de procedencia comunitaria y fomentar otras formas de cofinanciación de las inversiones públicas.*

Al margen del subjetivismo que acompaña cualquier decisión de este carácter, qué duda cabe que la pauta inspiradora de estos criterios de presupuestación refleja el

presupuestaria automática consagrado por el artículo 135.2 de la Constitución respecto del pago de

ligamen inescindible entre los dos grupos de circunstancias antes expuestos en aras a la consecución del crecimiento económico, la prosperidad y cohesión social de nuestro país

En íntima conexión con estos valores y como emanación de los mismos, los escenarios presupuestarios van a definir los grandes fines y objetivos a alcanzar por el sector público estatal, las estrategias prioritarias que seguirán las políticas de gasto y el montante de los recursos a aplicar en cada una de esas políticas.

Siguiendo básicamente la experiencia desarrollada hasta el momento en la práctica presupuestaria española, la confección del escenario de gastos constituye el producto una serie de decisiones que pueden diferenciarse en dos grupos:

- Determinación de los objetivos que se pretenden conseguir por el sector público estatal cuya consecución precisa recursos públicos.

Definidas las prioridades asignadas a las diversas políticas presupuestarias y delimitadas, por consiguiente, las áreas de gasto que van a recibir una atención preferente en la asignación de recursos públicos, los escenarios presupuestarios formulan, en sus niveles más elementales (obras y servicios públicos, plantillas de funcionarios, telecomunicaciones, etc.), los objetivos a alcanzar en cada una de las zonas de la actividad pública durante el horizonte cuatrienal al que se extiende su vigencia temporal, así como los principios por los que deben regirse las unidades administrativas del Estado respecto de la adquisición de los medios personales y materiales necesarios para lograr dichas metas.

Según se desprende de los escenarios presupuestarios elaborados en nuestro país, las fuentes que originan los objetivos que cada política de gasto tiene asignados son múltiples: la Constitución, los compromisos europeos, las leyes de gasto, los numerosísimos Reales Decretos, Órdenes, Acuerdos del Gobierno en los que se aprueban los planes sectoriales elaborados por los Departamentos ministeriales

intereses y capital de la Deuda Pública del Estado. Sobre este aspecto hemos de insistir más adelante.

responsables, los Contratos-Programas formalizados entre el Estado y sus empresas públicas, etc. Y sobre este aspecto, basta destacar por el momento cómo la multiplicidad de estas fuentes de objetivos del sector público estatal origina inevitables conflictos de opiniones y tendencias, cuya solución no siempre da origen a la más correcta, desde el punto de vista de su racionalidad.

- Expresión de todos los objetivos asignados a las políticas presupuestarias en términos de gasto público.

A la realización de los actos anteriores, le sucede una segunda fase en la que el escenario expresa en términos de gasto público esos objetivos, determinando el montante de recursos a aplicar en las diversas políticas presupuestarias, su relación con el gasto total previsto en cada uno de los años incluidos en el horizonte cuatrienal y la cifra estimada del PIB respectivo. Mediante esta propuesta de asignación de recursos públicos, el escenario se ocupa de establecer un orden de las políticas de gasto en función de su posición creciente, estable o decreciente en el futuro, en relación con el PIB.

Los escenarios presupuestarios vienen así a constituir una fórmula interna de planificación a través de la que se produce un intento de asignación de recursos financieros mediante un proceso de toma de decisiones sobre las necesidades públicas a satisfacer.

Llegados a este punto, y aunque la denominación utilizada ---escenarios presupuestarios--- pudiera hacer pensar que estos mecanismos planean sobre un concepto estricto de gasto público entendido como disposición de fondos públicos, resulta evidente que no es así. En realidad, este concepto estricto y eminentemente presupuestario de gasto público aflora en la segunda fase de este amplio y complejo proceso, cuyo núcleo inicial aparece constituido por las decisiones sobre los objetivos a satisfacer a través de una política deliberadamente selectiva en la asignación de los recursos públicos y el programa concreto para llevarlos a cabo.

Por tanto, esta fórmula, aunque de carácter interno o administrativo, no limita su eficacia a la esfera aplicativa del gasto público, sino que alcanza a todo el fenómeno del gasto público, entendido este último concepto en su sentido amplio y complejo como proceso de satisfacción de las necesidades públicas¹⁵⁹, incidiendo de modo significativo en su programación.

De las innumerables sugerencias que ofrece el panorama que acabamos de sintetizar, debemos entresacar algunas de las más significativas, cuyo comentario nos permita profundizar en la compleja problemática que la Ley de Estabilidad Presupuestaria, a través de su artículo 12, trata de solventar.

Atrás quedaron las concepciones clásicas que reducían el Presupuesto a un proceso de naturaleza incremental. En esta nueva etapa, la obtención del equilibrio o superávit en las cuentas del sector público estatal se logra mediante el control del volumen de gasto público, esto es, su contención e incluso, si es posible, su disminución, trazando una trayectoria de reducción de su peso en la economía.

Sin embargo, esta limitación del gasto público no puede menoscabar los derechos de los ciudadanos, ni comportar la renuncia a satisfacer las necesidades públicas que hunden sus raíces en los valores dominantes del actual Estado social y democrático de Derecho, proclamado por nuestra Constitución.

En este contexto de rigor y austeridad en el que la estabilidad presupuestaria va a ser el escenario permanente de las finanzas públicas debe combinarse la doble necesidad de respetar la restricción financiera que, a nivel global, impone el citado objetivo de estabilidad presupuestaria y atender, por otro lado, las prioridades y compromisos contraídos por el Gobierno de impulsar las políticas de gasto que más inciden en el crecimiento económico y la cohesión social, ejes fundamentales para alcanzar la convergencia real con Europa.

¹⁵⁹ Cfr. BAYONA DE PEROGORDO, Juan José y SOLER ROCH, María Teresa: *Derecho Financiero*. Volumen I. Ob. cit., págs. 469 y ss.

De ahí que pueda afirmarse que las exigencias derivadas de nuestra pertenencia a la Unión Europea han colocado en un primer plano los temas relativos a la racionalización del gasto público y la búsqueda de la economía, eficiencia y eficacia del mismo, temas a los que, precisamente, aparece ligada la decisión de confeccionar unos escenarios presupuestarios de alcance plurianual.

Hoy más que nunca es preciso planificar el gasto, establecer los objetivos a los que debe destinarse y señalar el modo en que deberán ser satisfechos en una perspectiva temporal amplia que supere el tradicional marco anual característico de las previsiones presupuestarias. Los escenarios vienen así a atender la imperiosa necesidad de introducir racionalidad en la actividad financiera del gasto del sector público estatal.

Es, precisamente, desde esta perspectiva desde la que debe abordarse el análisis de las dificultades y obstáculos a los que se enfrentan los escenarios presupuestarios en el desarrollo de la función que constituye su verdadera razón de ser. El desarrollo de la experiencia en la práctica presupuestaria descubre con claridad estos extremos.

No obstante, y antes de proceder a su análisis, merece la pena transcribir el pensamiento de BAYONA DE PEROGORDO y SOLER ROCH, quienes al referirse a la presencia de la racionalidad en la determinación de las necesidades públicas, señalan cómo uno de los escollos iniciales en orden a su consecución viene representado por las situaciones adquiridas o consolidadas. “Ello hace ---como indican los citados autores--- que en el planteamiento de cualquier decisión acerca de la satisfacción de las necesidades públicas haya de integrar, como un dato más de la realidad, las situaciones adquiridas o consolidadas algunas de las cuales, sin duda, se han convertido en irracionales por una evolución histórica de las circunstancias”¹⁶⁰.

La traducción de este hecho en el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado ha dado lugar a los que los autores califican como el fenómeno de la

¹⁶⁰ BAYONA DE PEROGORDO, Juan José y SOLER ROCH, María Teresa: *Derecho Financiero*. Volumen I Ob. cit. pág. 501 y BAYONA DE PEROGORDO, Juan José, *Derecho de los gastos públicos*. Ob. cit., págs. 324 y 325.

consolidación del gasto público y la rigidez presupuestaria¹⁶¹. Naturalmente, el escenario de previsión plurianual de gastos como documento en el que se plasma la programación presupuestaria a medio plazo, en cuyo horizonte temporal se enmarca la elaboración del Presupuesto anual, desvela abiertamente las causas generadoras de estas circunstancias.

Según advertimos, el propio contenido de los escenarios se encuentra, en gran parte, predeterminado, puesto que se limita a consignar decisiones de gasto público ya tomadas previamente, bien por el Parlamento al aprobar leyes materiales de gasto, bien por el propio Gobierno y sus Ministros ejecutores del gasto, mediante decretos, órdenes, actos, contratos, acuerdos y cualquier otro instrumento a través de los cuales se aprueban actividades generadoras de gasto público durante uno o varios ejercicios.

Estas decisiones de gasto poseen un diverso grado de vinculación para el Gobierno en el ejercicio de su competencia exclusiva de “preparar y elaborar” el Proyecto de Ley de Presupuestos. En efecto, mientras en el primer caso (leyes de gasto) puede hablarse de una vinculación en sentido jurídico-formal, en el segundo, a lo sumo, de una vinculación meramente política. En la vertiente práctica, sin embargo, los escenarios de previsión plurianual gastos, como etapa preliminar del documento presupuestario, aparecen predeterminados, en gran medida, tanto por las decisiones contempladas en textos aprobados con el ropaje formal de la Ley, como aquellas otras que obedecen a la impropia denominada programación formalizada (planificación sectorial y contratos-programa) desarrollada por la Administración del Estado.

En estos momentos nos interesa la perspectiva que brinda la contemplación de esta actividad del poder Ejecutivo.

Desde luego, el problema no surge porque los objetivos a conseguir a través de algunas políticas de gasto se formulen individualmente en los correspondientes decretos, órdenes, acuerdos, etc., fiando su determinación a estos instrumentos de

¹⁶¹ Vid., entre otros muchos, RODRÍGUEZ BEREJO, Alvaro: “El control parlamentario de la política económica”. En Hacienda Pública Española, n.º 97, 1985, págs. 128 y ss.

planificación plurianual de la actividad de la Administración. En realidad, el problema se plantea cuando esos objetivos entran en conflicto con los de otras unidades administrativas e incluso con los que, a nivel global, formula el Gobierno que, en virtud de sus compromisos europeos, tiende a la consecución de unos fines que por su propia naturaleza y duración pueden diferir abiertamente de los planteados en los citados instrumentos de planificación sectorial.

Sin duda, esta situación puede resultar paradójica a primera vista. Sin embargo, de todos son conocidas las pugnas existentes entre los diversos Ministros ejecutores del gasto por el mantenimiento de sus competencias, pugnas que finalmente se acaban resolviendo, no tanto con criterios de elemental racionalidad, sino en función del peso político del titular del Departamento ministerial en el seno del órgano gubernamental.

En el actual contexto, la restricción financiera que impone el objetivo de estabilidad presupuestaria, unida a la existencia de un alto volumen de gasto que no es posible reducir a corto plazo, conlleva que el margen de disponibilidad de recursos sea estrechísimo, hasta el punto de cualquier decisión de gasto en una zona de la actividad pública tiene una clara incidencia en el resto de las áreas, particularmente, en aquellas que admiten un mayor margen de actuación de discrecional, al no resultar amparadas por rígidos criterios normativos y, por tanto, una mayor facilidad para soportar el peso de los sucesivos ajustes presupuestarios.

En estas condiciones, en las que los escenarios se limitan a sumar las cantidades de gasto que resultan de compromisos previamente contraidos, a lo más a que pueden aspirar es a dirigir y dosificar la ejecución de los objetivos ya elegidos, pero no a introducir racionalidad en la actuación del sector público estatal.

La Ley de Estabilidad Presupuestaria pretende salir al paso de este fenómeno, con una norma, como la contenida en el apartado segundo del artículo 12, que es algo más que una mera recomendación piadosa. Su principal propósito es superar los muchos obstáculos que se oponen a esa acuciante necesidad, a la que se enfrenta nuestro país, de conjugar los diferentes programas formulados individualmente en cada una de las políticas sectoriales con los objetivos y prioridades de gasto a los que el Gobierno

español se compromete en las sucesivas Actualizaciones de los Programas de Estabilidad de acuerdo con las exigencias comunitarias.

La elección racional sólo será factible en la medida en que exista una unidad de acción de todo el sector público estatal, identificando los objetivos y prioridades establecidos en los escenarios presupuestarios de gasto con los de cada una de las unidades administrativas integradas en el mismo. Por ello, la Ley de Estabilidad apuesta de forma decidida por la introducción en nuestro ordenamiento jurídico de los escenarios presupuestarios de gasto como mecanismos de coordinación y sistematización de la acción del sector público estatal.

Bajo este prima, los escenarios presupuestarios quieren ser, ante todo, una sistematización de la acción pública, es decir, integración de todas las acciones y proyectos en un conjunto coherente y ordenado, orientado a unos fines concretos que son los que le dan sentido como unidad.

Mediante esta integración, los distintos aspectos de la función de gobierno y los instrumentos jurídicos que la realizan van a concebirse como el conjunto de una estrategia conjunta que previene unos medios encadenados entre sí, con una coordinación de acciones y una previsión de las resistencias y reacciones que puede encontrar¹⁶².

Como tal estrategia conjunta, las atribuciones y competencias de los distintos titulares ministeriales no van a ejercitarse de forma desvinculada y en competencia con las iniciativas del Ministerio de Hacienda, sino en una relación de interdependencia e integración que tiene, precisamente, en los escenarios presupuestarios de gastos su eje de referencia.

De todas maneras, a lo que no puede llegar esta línea argumental ---y de ello son conscientes los redactores del citado texto legal---- es a sustituir el imperio de la regla

jurídica por el rigor de la programación económica¹⁶³. Y ello porque en el marco de un Estado de Derecho, la prosecución de esos objetivos formulados de forma sistemática y unitaria en los escenarios presupuestarios requiere medios financieros y, por supuesto, instrumentos jurídicos que encaucen su realización.

De ahí que pueda afirmarse que el valor y la eficacia de los escenarios presupuestarios está en función de la medida en que las disposiciones normativas y demás instrumentos con eficacia directa recojan las orientaciones y criterios esbozados en dichos escenarios.

Así, partiendo de la decisión de establecer un sistema de coordinación y sistematización de la acción de gobierno, a cargo de un órgano responsable y con un encuadre administrativo preciso, lo que realmente resulta decisivo es el grado de vinculación que el citado sistema puede imprimir a los instrumentos a través de los cuales se traza el marco jurídico fundamental dentro del que debe desenvolverse la actividad de la Administración del Estado.

Desde un punto de vista teórico, dicha vinculación puede establecerse por muy distintos cauces; desde la aprobación de un texto con el ropaje formal de Ley, hasta la formulación de un Acuerdo gubernamental que tienda un puente entre la amplia divergencia de valores existente en las diversas políticas particulares. Sin embargo, ninguna de estas opciones ha sido la adoptada por el artículo 12.2 LGEP.

Al objeto de establecer el alcance que ha terminado adquiriendo esta norma a lo largo del proceso por el que pasó la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria hoy vigente, bueno será empezar dejando constancia de cuál fue su primera concreción.

Ésta era contemplada en el artículo 12.2 de la Ley en los siguientes términos:

¹⁶² Sobre estos extremos, vid. con carácter general, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: “La planificación económica, camino de libertad”. En *Estudios de Derecho y Hacienda*. Libro homenaje a Cesar Albiñana García-Quintana, Volumen I, págs. 45 y ss.

¹⁶³ Vid. el magnífico análisis que sobre estos aspectos realiza desde una óptica general BAYONA DE PEROGORDO, Juan José: *Derecho de los gastos públicos*. Ob. cit., págs. 271 y ss.

Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley que tengan incidencia presupuestaria por comportar variaciones en los gastos públicos habrán de respetar el entorno financiero anual previsto en el párrafo anterior y, en consecuencia, para su aprobación deberán tener cabida en dichos escenarios presupuestarios plurianuales.

Sin que sea posible hacer aquí un recorrido exhaustivo de todos y cada uno de los pasos que median entre el contenido de este texto inicial y el que hoy conocemos como artículo 12.2 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, es obligado detenerse en aquel tramo del proceso legislativo que por dar lugar a innovaciones importantes, resulta significativo para determinar el alcance que hoy revisten los escenarios de previsión plurianual de gastos.

El principal de estos cambios se produjo en el Informe de la Ponencia que, por mayoría¹⁶⁴, dio una nueva redacción al apartado segundo del artículo 12 del Proyecto de Ley. Según esta nueva versión, que incorpora íntegramente la enmienda n.º 166 presentada por el Grupo Parlamentario Popular, la norma dispone lo siguiente:

Los Proyectos de Ley, las disposiciones reglamentarias, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos a que se refiere el artículo 2.1.a) y b) de la presente Ley que tengan incidencias presupuestarias por comportar variaciones en los gastos públicos habrán de respetar el entorno financiero anual previsto en el párrafo anterior y, en consecuencia, para su aprobación, deberán tener cabida en dichos escenarios presupuestarios plurianuales.

¹⁶⁴ Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A, Proyectos de Ley, n.º 29-21, de 18 de septiembre de 2001, págs. 103 y ss.

Al fijar la posición del Grupo Parlamentario Popular en relación con el tema, la justificación de la enmienda n.º 166 aducía lo siguiente: “La redacción actual del precepto pudiera dar lugar a la interpretación de que el respecto al escenario presupuestario plurianual al que se refiere ese artículo afecta a las “disposiciones legales” no solamente en la fase de elaboración sino también en el de su aprobación, en su caso, por las Cortes Generales, lo que de algún modo supondría condicionar el ejercicio de la potestad legislativa de las Cortes. Para evitar esta posible interpretación, parece conveniente que se haga referencia únicamente a los “proyectos de Ley”, resultando así, por lo demás, innecesaria la mención que actualmente se contiene en el apartado a las fases “de elaboración y aprobación.

Por otra parte, y ya que el artículo 12 se contiene en el capítulo que afecta únicamente al equilibrio presupuestario del “sector público estatal”, la referencia del apartado 2 de este artículo a los “sujetos a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley” debiera restringirse a los sujetos enumerados en el “artículo 2.a) y b)” de la Ley (es decir, a los agentes que se encuadran en el “sector público estatal”).

Asumimos sin reserva la posición finalmente adoptada por la Ley de Estabilidad Presupuestaria. La limitación inicial establecida para las disposiciones legales es ineficaz y su inclusión en una ley ordinaria es un grave defecto de técnica jurídica. La cuestión aparece tan clara que resulta inútil extendernos más en su explicación. En nuestro ordenamiento jurídico, el legislador ordinario no puede, por medio de una ley ordinaria, vincular al legislador futuro.

Desde luego, la declaración imperativa y no programática que contiene el artículo 12.2 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria no sólo es importante, sino, además, y pese a su brevedad, incide penetrantemente y eficazmente en casi todos los problemas aludidos.

Sin duda, en esa exigencia de someter, tal y como describe el artículo 12.2 de la citada Ley, las decisiones de gasto contenidas en los correspondientes Proyectos de Ley, disposiciones reglamentarias, actos administrativos, contratos, convenios de

colaboración o cualquier otra actuación de los sujetos del sector público estatal a los objetivos y prioridades formulados por los escenarios presupuestarios se halla el cauce que pretende asegurar el acuerdo o coalición entre las diversas políticas particulares que apoyan fines totalmente divergentes.

La actividad de la Administración del Estado queda, pues, limitada por los objetivos y cifras contenidos en los escenarios presupuestarios, en el sentido que los instrumentos a través de los que actúa y se hace presente no pueden contradecir los mismos. Naturalmente, esos objetivos y prioridades de gasto podrán ser cambiados mediante una declaración expresa de signo contrario por parte del órgano administrativo al que se encomienda su elaboración (Ministerio de Hacienda). Sin embargo, no caben aquí las derogaciones implícitas, ya que el Gobierno y sus diversos Departamentos ministeriales deben ajustar las decisiones que comporten variaciones (cualitativas, cuantitativas y temporales) en los gastos públicos a lo prevenido en dicha fórmula de planificación o programación.

Los escenarios vienen a constituir así una especie de etapa preliminar que materialmente condiciona las decisiones sobre los gastos públicos a adoptar en el ámbito del Poder Ejecutivo. Dentro de este ámbito, el nuevo sistema quiere establecer una división de papeles a desempeñar por el decisor y por el técnico o analista.

Por ello, antes de adoptar el pronunciamiento correspondiente, es necesario analizar y seleccionar, dentro de los topes cuantitativos representado por la evolución de las envolventes financieras y en concordancia con los objetivos definidos por la política económica del Gobierno, qué gastos y servicios públicos van a ser atendidos a través de la política deliberadamente selectiva de asignación de recursos públicos que se pretende practicar.

Consideramos que los escenarios de previsión plurianual de gastos se mueven en este terreno de preparación de decisiones, acotando y delimitando los términos del pronunciamiento definitivo aprobatorio de las mismas. O dicho en otros términos: todo pronunciamiento aparece precedido de la formulación contenida en los escenarios en los

que se delimitan los objetivos a conseguir en cada necesidad pública y se evalúan los medios financieros necesarios para llevarlo a cabo. En suma, se trata de anteponer la decisión sobre las necesidades a satisfacer plasmada en los escenarios, al pronunciamiento normativo acerca de la misma.

Qué duda cabe que la formulación de estos escenarios presupuestarios plurianuales con eficacia sobre las decisiones presupuestaria gubernamentales permitirá superar el tradicional desconocimiento acerca de los planes de gasto público a afrontar en un futuro superior al año, proporcionando cierta seguridad tanto a los Ministros gastadores y demás centros gestores, que conocerán de antemano cuáles son los objetivos a los que deben encaminarse su actuación, como a los particulares, que en su condición de suministradores de bienes y servicios se relacionan con la Administración Pública.

Tras el panorama trazado, y ya para finalizar, debemos efectuar unas breves reflexiones sobre los efectos que la regulación de esta fórmula de planificación interna, tal y como aparece en el precitado artículo 12.2 de la Ley, puede producir en el panorama actual.

A partir de la entrada en vigor de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, los escenarios de gastos van a constituir una fórmula de planificación de uno de los aspectos de la actividad financiera, la actividad de realización del gasto, consistente, precisamente, en el proceso de asignación de recursos públicos a la atención de las necesidades públicas.

Pero no es sólo eso; esta fórmula que planifica la actividad financiera en su aspecto relativo a la decisión en materia de gasto tiene carácter vinculante para el Gobierno. Aquí reside, en esencia, una de las novedades fundamentales que, a través del artículo 12.2, introduce la Ley de Estabilidad Presupuestaria: vincular al Gobierno en la elaboración de los proyectos de ley de gasto o de la propia Ley de Presupuestos a una determinada asignación de los recursos públicos. De ahí que el precepto sólo haga una

referencia genérica a *los proyectos de ley*, sin distinguir, ni especificar a qué tipo de proyectos se refiere.

Mediante esta planificación de la actividad financiera en su aspecto relativo a la decisión en materia de gasto, los escenarios van a incidir de modo significativo en la determinación del proceso de satisfacción de las necesidades públicas durante el período cuatrienal considerado, introduciendo una mayor eficacia y racionalidad en el gasto público del sector público estatal. A tan sano propósito no puede oponerse objeción alguna.

Constituyendo, obviamente, una meta deseable consideramos preocupante que esta tarea se confíe exclusivamente a los órganos técnicos y administrativos que en la confección de estos escenarios no sólo diseñan las diversas alternativas para alcanzar los objetivos perseguidos, sino también seleccionan y ordenan temporalmente su consecución.

De esta forma, y casi a hurtadillas, los escenarios producen una infravaloración del reparto de poder existente tanto en el ámbito administrativo, como en el político. En el seno de la Administración misma, el nuevo sistema tiende a una centralización de la autoridad decisoria, concentrando el poder de decisión entre las manos de los cuerpos de funcionarios encargados de la gestión del Presupuesto (Dirección General de Presupuestos) en el seno del Ministerio de Hacienda, a quienes la Ley de Estabilidad, so pretexto de su mayor capacidad técnica, sus sofisticados y altamente cualificados sistemas de información y métodos de cálculo económico, les habilita para imponer sus decisiones aún por encima de las pretensiones y resistencias del resto de las unidades administrativas¹⁶⁵.

Sin duda, la circunstancia antes descrita puede tener un claro efecto perjudicial desde el punto de vista de la función de gobierno y de los instrumentos (normativos o no) que la realizan, ya que se sustrae una parte importante de las competencias otorgadas al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno, y a sus

Departamentos ministeriales para asignarlas y concentrarlas en el Ministerio de Hacienda¹⁶⁶.

Ya en el ámbito de las relaciones entre los diversos poderes del Estado, fundamentalmente el poder legislativo y el poder ejecutivo, debe destacarse que el papel encomendado a estas fórmulas internas de planificación tiende a consolidar la supremacía de este último en la determinación del proceso de satisfacción de las necesidades públicas, con una grave quiebra del papel preponderante que, en este ámbito, debería otorgarse a las Cortes Generales, que al carecer de la preparación y competencia técnica suficiente para examinar y discutir los complejos análisis económicos y financieros que sirven de base a las elecciones propuestas por el Ejecutivo y mucho menos elaborar alternativamente las suyas propias, acabarán aceptándolas, al ser la única alternativa posible.

En suma, creemos que se está dando a los escenarios de previsión plurianual de gastos un ámbito excesivamente amplio que debería corresponder, más adecuadamente, a las leyes de gasto, tal y como han sido formuladas en nuestra doctrina por BAYONA DE PEROGORDO y SOLER ROCH¹⁶⁷, pues la verdad es que el proceso de toma de decisiones sobre las necesidades públicas a satisfacer que en ellos se localiza no tiene nada que ver con la programación presupuestaria.

Sin duda, se nos podrá decir que la obligatoriedad que supone la regulación de esta materia mediante la figura de las leyes de gasto podría resultar excesiva para una realidad económica y política en permanente y constante movimiento. Sin embargo, y como respuesta a esta objeción, entendemos, de acuerdo con el pensamiento de BAYONA DE PEROGORDO, “que es cierto que la política conlleva buenas dosis de improvisación o, mejor, imprevisibilidad ante la necesidad de acomodarse a la coyuntura, pero no es menos cierto que la coherencia y la exigencia de respeto a los propios actos puede y debe mostrar su eficacia igualmente en el ámbito de la política

¹⁶⁵Cfr. BAYONA DE PEROGORDO, Juan José: *Derecho de los gastos públicos*. Ob. cit., pág. 239.

¹⁶⁶ Vid. BAYONA DE PEROGORDO, Juan José: *Derecho de los gastos públicos*. Ob. cit., pág. 273.

fijando las orientaciones de cada momento en leyes que permitan dotar de cierta seguridad la vida administrativa y sirvan al propio tiempo de cimiento para la adopción de posteriores decisiones políticas”¹⁶⁸.

C) El límite máximo anual de gasto.

Tal y como vimos, a raíz de la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, el procedimiento de elaboración presupuestaria se iniciará en el primer cuatrimestre de cada año con un acuerdo del Gobierno, elevado a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda, en el que se fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes. Este acuerdo se completa exclusivamente en lo relativo al sector público estatal con la fijación de un techo de gasto que constituirá el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado.

Desde esta perspectiva, parece claro que la estabilidad presupuestaria, entendiendo por tal, el mantenimiento de la correlación entre ingresos y gastos públicos, sin duda, es un principio de Derecho presupuestario, cuyos principales efectos van a proyectarse en el ámbito del Presupuesto, como instituto centralizador de la actividad financiera y representativo de la unidad esencial del fenómeno financiero.

Sentado lo anterior, no es menos cierto que la incidencia de este nuevo principio no queda circunscrita, al menos de forma exclusiva, al ámbito del Presupuesto, toda vez que los mecanismos a través de los que se hace presente este principio y se ordena su cumplimiento tienen una proyección de amplio alcance que va más allá del Presupuesto, afectando a otros institutos financieros; concretamente el gasto público. Buena prueba de ello es el caso del Presupuesto del Estado.

¹⁶⁷ BAYONA DE PEROGORDO, Juan José y SOLER ROCH, María Teresa: *Derecho Financiero*. Volumen I, Ob. cit., págs. 534 y ss.

¹⁶⁸ BAYONA DE PEROGORDO, Juan José: *Derecho de los gastos públicos*. Ob. cit., págs. 228 y 229.

En efecto, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito de las Haciendas Locales, el objetivo de nivelación entre los ingresos y gastos públicos en el Presupuesto del Estado no aparece impuesto expresamente en la Ley de Estabilidad Presupuestaria que, en este punto, se limita a encauzar su cumplimiento con medidas que afectan al gasto público y, como es natural, condicionan su ordenación jurídica.

De forma sintética, podemos decir que la proyección de la estabilidad presupuestaria en el régimen jurídico del gasto público se refleja, en este contexto, en tres terrenos distintos: el primero, el de la limitación cuantitativa del gasto, criterio o regla de racionalidad económica que va a presidir el desarrollo de la actividad financiera; el segundo, en el de la programación del gasto al que se refiere el artículo 31.2 de la Constitución española y, por último, en el que atañe al régimen de las modificaciones presupuestarias¹⁶⁹, terreno en el que se introducen importantes alteraciones que van a incidir en el régimen jurídico de las obligaciones públicas.

Precisamente en el primer terreno aludido, el de la contención del gasto, su cuantía y montante global, se inscribe el artículo 13 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, ya que este precepto, bajo la rúbrica *Límite máximo anual de gasto*, introduce en nuestro ordenamiento un criterio de limitación al aumento del mismo. En dicho precepto se establece:

El acuerdo que establece el artículo 8 fijará el importe que, en el proceso de asignación presupuestaria que ha de culminar con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio siguiente, constituirá el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado.

El significado del precepto no ofrece la menor sombra de duda; así en el mismo acuerdo del Gobierno en que se determine el objetivo de estabilidad para el conjunto del sector público se fijará el límite de gasto público no financiero para la Administración General del Estado y sus Organismos autónomos (artículo 2.1.a) LGEP). Nada se dice respecto de los gastos por pensiones y sanidad de las Entidades que integran el Sistema

de la Seguridad Social y los correspondientes al resto de entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de Derecho Público dependientes de la Administración del Estado (artículo 2.1.b) y 2.2 LGEP, respectivamente), por lo que parece que deben considerarse excluidos del elevado grado de rigidez presupuestaria que el objetivo de estabilidad impone en el ámbito del Presupuesto del Estado.

Toda norma es hija de su tiempo y ésta, sin duda, también lo es. En el momento de aprobarse la Ley de Estabilidad Presupuestaria las realidades financieras y presupuestarias que preocupan a sus redactores en lo que se refiere a la ordenación jurídica del gasto están dominadas por la experiencia española más reciente.

Su análisis pone de relieve cómo la reducción del déficit hasta el equilibrio presupuestario alcanzado en 2000 y 2001 ha procedido, en su mayor parte, de la disciplina del gasto público. Con la Ley de Presupuestos para 1996 se inicia en nuestro país una trayectoria de contención e, incluso reducción, del peso del gasto en la economía española que ha afectado, con especial rigor, al gasto corriente.

Estos esfuerzos de contención del gasto de consumo final de las Administraciones Públicas han permitido moderar el crecimiento de su volumen total, a la vez que garantizan la atención de los elevados niveles de gasto de inversión que requiere nuestro país para converger con los Estados centrales de la Unión Europea.

En definitiva, la austeridad, la contención o “minimización del gasto público” y la reducción del papel del sector público en la economía se consideran criterios de racionalidad económica que deben presidir el desarrollo de la actividad financiera, en la medida en que van a contribuir al logro de uno de los principales objetivos de la actual política económica¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Vid., a este respecto, los artículos 15 y 16 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

¹⁷⁰ Particularmente significativa resulta, a este respecto, la Orden de 27 de abril de 2001, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2002, en cuyo preámbulo puede leerse:

Pues bien, estas ideas básicas sobre la limitación del gasto público se instalan, por así decirlo, en la Ley de Estabilidad Presupuestaria en esta prevención contra su aumento a la que se refiere el citado artículo 13.

De esta forma, el precepto viene a dar respuesta al clásico dilema al que se enfrenta la delimitación de los contornos en los que puede producirse la determinación de las necesidades públicas a satisfacer; en concreto, si el gasto, cuyo destino o finalidad es la atención de las necesidades públicas, viene limitado por los ingresos cuya recaudación se prevé obtener o, si por el contrario, este límite puede sobrepasarse por consideraciones ajenas a ese nivel de recursos públicos.

La solución otorgada no ofrece la menor sombra de duda; la ordenación del gasto en el Presupuesto anual del Estado parte de la aceptación, como dato externo e inalterable, del volumen de recursos públicos que se prevé obtener durante ese período de tiempo, calculado conforme al escenario plurianual de ingresos previamente confeccionado al que alude el artículo 12 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

En suma, un mecanismo para limitar el crecimiento del gasto público de la Administración General del Estado y sus Organismos autónomos que, en todo caso, va a venir determinado por la evolución previsible de los ingresos públicos.

Desde esta ordenación, pues, el proceso presupuestario de cada ejercicio se iniciará con la formulación del objetivo de estabilidad y el techo máximo de gasto anual. Éste es el punto de partida del proceso de asignación puntual de las dotaciones que ha de culminar con la elaboración del estado de gastos del Proyecto de Presupuesto del Estado y, como tal, informará prioritariamente la actividad de los órganos

La menor necesidad del Estado de acudir al crédito, aparte de reducir sus gastos por cargas financieras, seguirá contribuyendo a mantener un contexto de bajos tipos de interés real y favorecerá las condiciones de financiación que posibilitan a los agentes privados impulsar sus proyectos de inversión. Y contribuirá también a seguir aumentando la financiación de los programas de inversión pública. La continuidad de este esfuerzo inversor tiene gran importancia para seguir mejorando la productividad de los factores y, por tanto, la competitividad y el potencial de crecimiento de nuestra economía (...).

participantes en el mismo (v. gr. Comisión de Políticas de Gasto, Comisiones de Análisis de Programas y Comisiones Presupuestarias)¹⁷¹.

En definitiva, un proceso presupuestario que a partir de la entrada en vigor de la Ley de Estabilidad Presupuestaria se traduce en la asignación concreta de un volumen determinado de recursos financieros a un volumen idéntico de gasto público.

¹⁷¹ Consúltese, en este sentido, el número 2.º de la citada Orden de 27 de abril de 2001.

3.- LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA EN EL MARCO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Ésa es la denominación que ha sido utilizada por la Ley General de estabilidad presupuestaria en su Sección 2ª del Capítulo II, para referirse en sus artículos 15 a 17 a distintas cuestiones que a modo de instrumentos coadyuvan a profundizar en el “equilibrio presupuestario del sector público estatal”, denominación ésta que es la que se le da al mencionado Capítulo II de la ley.

El contenido de tales previsiones a desarrollar en este punto se estructura, esencialmente, a través del ya mencionado fondo de contingencia de ejecución presupuestaria (artículo 15) cuya aplicación supone una cierta garantía en el adecuado manejo de los fondos públicos y en el correcto funcionamiento de la estabilidad objetivada por el Parlamento al fijarla *ex* artículo 8, al ser la fuente de financiación esencial de las modificaciones presupuestarias (artículo 16), y a través del saldo de liquidación presupuestaria y las conclusiones que del mismo se derivan en términos de estabilidad presupuestaria.

A) El fondo de contingencia de ejecución presupuestaria y su aplicación.

El artículo 15 LGEP regula el mencionado fondo de contingencia: “Dentro del límite de gasto fijado anualmente para el Estado, se incluirá una Sección presupuestaria bajo la rúbrica *Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria* por importe del 2 por 100 del citado límite”.

Del texto del precepto podemos entresacar las características de este fondo. En primer lugar debe señalarse que el mismo tiene un montante del 2% del límite máximo de gasto no financiero del Estado fijado anualmente, tal y como se desprende del artículo 13 LGEP. No se trata, pues, de un porcentaje del gasto total del Presupuesto, sino de ese límite de gasto no financiero del agente Estado, debiendo entenderse que la cuantía del fondo forma parte de ese límite. En particular, el montante del fondo de

contingencia de ejecución presupuestaria fijado para el año 2003 asciende a 2.290 millones de euros. Así lo expuso el propio Ministro de Hacienda en el debate parlamentario que acompañó la aprobación del acuerdo por el que se establecía el objetivo de estabilidad y el límite máximo de gasto no financiero anual del Estado: ““es importante destacar que esta cifra incluye el fondo de contingencia de ejecución presupuestaria equivalente al 2 por 100 del techo de gasto, es decir a 2.290 millones de euros¹⁷²”.

El propio artículo 15.2 LGEP se refiere al destino del mencionado Fondo. “Se destinará, cuando proceda, a atender necesidades, de carácter discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio”. Se trata en definitiva de financiar con cargo a ese fondo necesidades no arbitrarias ni discrecionales, es decir regladas que además de haber sido imprevistas han sido imprevisibles. Ese carácter imprevisible debe interpretarse en el sentido de que el crédito presupuestario necesario para el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de la necesidad pública no existen o existen en un montante económico inferior al que requiere la satisfacción de tal obligación y para la cual es preciso proceder a una modificación presupuestaria.

La cuestión que cabe plantearse es la de determinar el tipo de necesidades-obligaciones a las que ha de hacer frente el fondo de contingencia. Evidentemente la naturaleza no financiera de los gastos objeto del límite máximo de gasto dentro del cual se encuentra el citado fondo, supone que las necesidades no discrecionales e imprevisibles objeto del mismo son de naturaleza no financiera, como el propio fondo. El ejemplo más representativo de este tipo de necesidades sería el de la ejecución de sentencias que condenan a la Administración Pública al pago de cantidades pecuniarias, dado su carácter no discrecional y su condición generalmente de imprevisible.

¹⁷² Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación Permanente), nº 149, año 2002 y correspondiente a la Sesión plenaria nº 143, celebrada el jueves 21 de marzo de 2002, pág. 7532. Continúa el Ministro reiterando el contenido legal del fondo: “este fondo de contingencia de ejecución presupuestaria, que también es una novedad en la institución presupuestaria española, se destinará exclusivamente a atender necesidades no previstas en el presupuesto que puedan presentarse y que con toda seguridad se van a presentar a lo largo del ejercicio y en todo caso su aplicación requiere la aprobación del Consejo de Ministros. Las Comisiones de Presupuestos del Congreso y del Senado recibirán información trimestral de la aplicación de este fondo de contingencia...”

La decisión sobre la aplicación y utilización del fondo corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda (artículo 15.3). sin embargo, ello no excluye un cierto control, que podríamos denominar informativo por parte del Parlamento. Y ello porque “el Gobierno a través del Ministro de Hacienda, remitirá a las Comisiones de Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado y para su conocimiento, un informe trimestral sobre la aplicación del *Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria* del trimestre inmediatamente anterior”.

La labor del Parlamento se nos antoja que apenas tiene relevancia en tanto órgano receptor de informes sobre el funcionamiento del fondo. Quizá sería conveniente, aunque razones operativas lo dificultan, conferir al Parlamento, que por otra parte es quien al aprobar el objetivo de estabilidad y el límite máximo de gasto aprueban el montante que conforma el Fondo de contingencia, una mayor presencia en las decisiones y sobre todo en el control y seguimiento de la utilización del fondo.

Finalmente una última característica del fondo de contingencia de ejecución presupuestaria es su carácter anual. Ello deriva del carácter anual del límite máximo de gasto no financiero del Estado donde se ubica el mencionado fondo. Supone esto que “el remanente de crédito al final de cada ejercicio anual en el *Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria* no podrá ser objeto de incorporación a ejercicios posteriores”, anulándose el remanente que no haya sido objeto de disposición y, por lo tanto, debiéndose aprobar para el año siguiente un nuevo límite máximo anual de gasto no financiero del Estado en cuyo seno se encuentre el montante del mencionado Fondo.

Se podría pensar que con este fondo se determina con cierta rigidez el volumen máximo de modificaciones presupuestarias que se pueden tramitar y que pueden alterar el orden establecido en la norma presupuestaria. Nada más lejos de la realidad, y ello porque si bien es cierto que las modificaciones presupuestarias se pueden financiar y cubrir con el fondo (artículo 16 de la norma), no es menos cierto que nada impide que las modificaciones presupuestarias autorizadas por el Parlamento puedan ser financiadas de otra forma, dado que el Parlamento difícilmente se autovincula por una norma dada

por el mismo. Es decir, que las modificaciones presupuestarias que en cada momento sean precisas para atender a gastos imprevistos no quedan limitadas ni ceñidas por la cuantía del fondo de contingencia, en tanto que el mismo, además, no es un límite infranqueable, sino que es posible la existencia aunque excepcional de déficit en la ejecución del Presupuesto.

En todo caso, parece lógico considerar que el Presupuesto ejecutado no excederá del importe global de los Presupuestos Generales del Estado en tanto que las situaciones y necesidades imprevistas ya lo han sido, en modo de financiación aunque no en modo de autorización legislativa, a través del fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.

Una de las cuestiones más relevantes que plantea la regulación del fondo de contingencia de ejecución presupuestaria es la relativa a la compatibilidad del mismo con el régimen general de modificaciones presupuestarias regulado por la Ley General Presupuestaria.

La primera reflexión que surge sin problemas es que el régimen de estabilidad presupuestaria no altera el régimen de modificaciones presupuestarias, en tanto que el propio artículo 16 LGEP establece que “los créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de créditos, **en los términos previstos en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria aprobado por el Real Decreto legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre,** (...) se financiarán mediante el recurso al *Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria*, o mediante bajas en otros créditos”. Y ello porque el citado fondo no puede suplantar la efectividad del principio de especialidad cuantitativa, ya analizado. En efecto, la única virtualidad que el fondo de contingencia despliega es la de la financiación de los créditos presupuestarios que han sido legislativamente autorizados y que permiten atender necesidades públicas. La novedad que la normativa de estabilidad presupuestaria introduce no es otra que una previsión, lo cual implica un mayor control, en cuanto a la financiación de ciertas modificaciones presupuestarias; en lugar de acudir a la deficitaria emisión de deuda pública, se podrá acudir tanto al fondo de contingencia creado como a las bajas en otros

créditos presupuestarios. Debe destacarse que la existencia de una previsión cuantitativa en forma de fondo de reserva no excluye la cobertura de las modificaciones presupuestarias necesarias para atender necesidades imprevistas de una forma menos gravosa, tal y como indica el artículo 16 LGEP. No sólo eso, sino que si es posible habrá de acudir con preferencia a las bajas en otros créditos presupuestarios frente a la financiación con cargo al fondo de contingencia.

El funcionamiento del fondo de contingencia de ejecución presupuestaria, tal y como se ha configurado, no ayuda a comprender las críticas de duplicidad de intervención parlamentaria que se han vertido en relación al mencionado fondo¹⁷³. No se da esa duplicidad, o al menos sobre una misma cuestión, en tanto que una cuestión es la autorización legislativa para disponer de fondos públicos y otra distinta la aprobación de un montante económico inespecífico que financie esos créditos. Un posible contratiempo se produciría en el caso de que el Parlamento al autorizar los créditos presupuestarios ignorara el Fondo –en tanto que el mismo no se autovincula por una ley-, y decidiera, por motivos excepcionales, financiar el crédito presupuestario de otro modo. Quizá no se presente ésta como una posibilidad muy real, sin embargo no existe jurídicamente ningún obstáculo para que ello se produzca, considerando en tal caso que una ley posterior deroga a la anterior desatendiendo así el mandato del artículo 16 LGEP en orden a la cobertura económica de las modificaciones presupuestarias.

Precisamente por ello, no se puede mantener, en nuestra opinión, que la existencia del fondo de contingencia de ejecución presupuestaria implica una alteración en la tramitación de los procedimientos de la Ley General Presupuestaria para aprobar las modificaciones presupuestarias. Así, consideramos que dado que una cosa es la autorización legislativa y otra distinta su financiación, no habría problema jurídico para que se aprobaran modificaciones presupuestarias por encima del montante

¹⁷³ “Se trata de un régimen que puede plantear algún problema respecto de los créditos suplementarios y suplementos de crédito que a tenor del artículo 64 LGP han de rogarse a las Cortes en forma de proyecto de ley, lo que supone una duplicidad de intervención parlamentaria, a través de ley, en ambos casos, se podría generar disfunciones en caso de diferencia de criterios de las Cámaras en ambos momentos, ya que no es posible entender vinculada a la ley de créditos extraordinario o suplemento de crédito correspondiente a un texto anterior de igual rango normativo”; PASCUA MATEO, F.: “Comentarios sobre los proyectos de ley de estabilidad presupuestaria. Aspectos formales y materiales”, *La Ley* 4/2001, D-133, pág. 1610.

del fondo, si bien la Ley General de estabilidad presupuestaria trata de evitarlo; en todo caso dado que la citada norma no prohíbe el déficit nada impide que eso fuera así. No hay que volver a distribuir competencias referentes a las modificaciones presupuestarias en sede de Ley General Presupuestaria por mor del influjo de la estabilidad presupuestaria. Únicamente se habrá de tener en cuenta la normativa relativa a la estabilidad presupuestaria al aprobar las modificaciones presupuestarias extraordinarias necesarias para atender a necesidades imprevistas.

En particular el artículo 16 LGEP se refiere a las modificaciones en particular que pueden ser objeto de financiación con cargo al fondo. En nuestra opinión se trata de una lista cerrada en tanto que expresamente se refieren las mismas: suplementos de crédito, créditos extraordinarios, créditos ampliables e incorporaciones de crédito. Se ha planteado si es posible acudir al fondo de contingencia de ejecución presupuestaria para atender a otras modificaciones. Lo cierto es que otras posibilidades como serían las transferencias de crédito y la generación automática de créditos no requieren de una fuente específica de financiación, pues en tales supuestos se aporta la propia financiación —la derivada del crédito transferido o la derivada de los ingresos efectivamente realizados durante el ejercicio (artículo 71. LGP)¹⁷⁴.

Una primera consideración que debe, a nuestro juicio realizarse, es la referente al hecho de que en el fondo no se especifica ninguna prioridad ni criterio de aplicación a la hora de su utilización. Es decir que cualquiera de las modificaciones encontraría su cobertura en el fondo de contingencia y en el caso de concurrir varias modificaciones presupuestarias habría de aplicarse el criterio de la temporalidad.

En este sentido se produce una cierta indefinición, intercambiabilidad o irrelevancia de las modificaciones presupuestarias en el momento de su financiación. Ello nos lleva a reflexionar sobre la experiencia práctica referente a un tipo de

¹⁷⁴ “Si la Ley hubiera querido subsumir estas modificaciones entre las afectadas por el Fondo, las hubiera mencionado y su omisión está plena de sentido, por tratarse de figuras que aportan su propia financiación y, en consecuencia no afectan al saldo presupuestario”. (GODÉ SÁNCHEZ, J.A.: “La Ley General de estabilidad presupuestaria. Normas relativas al Estado”, *PGP*, 27, 2001, pág. 44).

modificación presupuestaria –los créditos ampliables- derivada de la ejecución de sentencias que condenan a una cantidad pecuniaria a la Hacienda Pública.

A pesar de que el artículo 106.1 Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa supuso un cierto incentivo a la hora de considerar como ampliables los créditos presupuestarios que eran precisos para la ejecución de una sentencia que condenara a la Hacienda Pública, lo cierto es que esta modalidad de modificación presupuestaria a penas ha sido utilizada en los tres años de vigencia de la citada normativa procesal. Y ello debido a razones derivadas de los compromisos de contención del gasto y evitación del déficit. En este sentido se ha utilizado con mayor profusión los créditos extraordinarios en tanto que la seguridad jurídica y la transparencia que los mismos suponen al ser obligatoria la indicación de cobertura de esa autorización extraordinaria, frente a la consideración de ampliables de los créditos presupuestarios que debían de buscar su financiación en cualquier otra fuente. Ello ha supuesto un cierto fracaso de la reforma del año 1998 de la jurisdicción contencioso-administrativo, subyaciendo en todo ello el problema del control y la intervención del Parlamento que en ultimo término no se autovincula por la Ley General de estabilidad presupuestaria, pudiendo desatender en cierto modo la financiación con cargo al Fondo de contingencia. Por ello en este punto de la ejecución de sentencias que condenan a la Hacienda Pública a una cantidad pecuniaria, puede plantearse una relectura de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa que habría de hacerse eco de la ley general de estabilidad presupuestaria en este aspecto. Es decir, si cualquier modificación presupuestaria encuentra su acomodo económico en el fondo de contingencia de ejecución presupuestaria –siendo la ejecución de sentencias que condenan a la Hacienda Pública el supuesto típico incluible en el mismo- la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa habría de permitir cualquier modificación presupuestaria para poder dar cumplimiento a las sentencias mencionadas y que encontraría la cobertura en el fondo del artículo 16 LGEP.

El problema referente a la elección de la modificación presupuestaria que más transparencia suponga y que menos incida en la correlación inicial ingreso-gasto del Presupuesto para hacer frente a necesidades imprevistas –como la ejecución de una

sentencia- se ha relativizado por la utilización del fondo de contingencia de ejecución presupuestaria. Y ello se ha relativizado en mayor medida con las modificaciones asimétricas en las que no hace falta señalar el recurso que va a financiar el mayor gasto, léase créditos ampliables. Precisamente por ello y con mayor razón, la utilización de tales créditos debiera revitalizarse¹⁷⁵.

La especificación de cobertura-financiación de las modificaciones presupuestarias queda asegurada y remitida al fondo de contingencias. Sin embargo ello no significa, como ya hemos apuntado, que las modificaciones presupuestarias queden limitadas al montante económico del mencionado fondo, ya que éste puede superarse y acudir a cualquier otra fuente de financiación, resintiéndose en último término la filosofía de la norma de estabilidad presupuestaria, aunque la misma no impide ni prohíbe situaciones excepcionales de déficit debidamente corregidas a corto plazo. En definitiva, el fondo de contingencia de ejecución presupuestaria no limita la utilización ni la regulación en la Ley General Presupuestaria de las modificaciones que sean precisas y propuestas en cada caso por el órgano competente para hacer frente a necesidades públicas. Únicamente el fondo asegura la financiación pero no sule el régimen jurídico de las modificaciones que, no obstante reciben un saludable impulso en sede de cobertura de las mismas, que supone una cierta revitalización de las mismas a costa de una relativa intercambiabilidad ala hora de su financiación, que no de su regulación, en tanto que cada una de las modificaciones presupuestarias responde a una necesidad concreta y tiene su propio ámbito objetivo de aplicación a los supuestos que la propia Ley General Presupuestaria establece.

Una de las modificaciones que encuentran su financiación en el fondo son las incorporaciones de créditos a los Presupuestos del ejercicio siguiente *ex* artículo 73 LGP. Es decir las autorizaciones presupuestarias concedidas en un ejercicio se pueden

¹⁷⁵ Conviene recordar que la referencia que el artículo 16 LGEP hace a los créditos ampliables se ha de entender referida a una de las dos modalidades que se regulan en el artículo 66 LGP: Los créditos ampliables en función del reconocimiento de obligaciones específicas del respectivo ejercicio, según disposiciones con rango de ley. Por el contrario no debe entenderse incluida en este ámbito las ampliaciones en función de la efectiva recaudación de los derechos afectados, en tanto que en este supuesto existe una financiación afectada al mayor gasto.

trasladar al siguiente bajo las condiciones que indica la Ley General Presupuestaria. Sin embargo, los remanentes económicos del fondo de contingencia han de ser anulados al final del ejercicio sin opción a incorporarse a ejercicios siguientes, en los que se procederá de nuevo a determinar un límite máximo anual de gasto no financiero del Estado, en cuyo seno existirá un 2% del mismo que constituirá el fondo de contingencia de ejecución presupuestaria anual previsto para ese ejercicio en particular.

B) El saldo de liquidación presupuestaria

Una de las consecuencias lógicas del hecho de que la ley general de estabilidad presupuestaria no prohíba del déficit será la posibilidad de que la ejecución del Presupuesto pueda presentar déficit, tal y como admite el artículo 17 LGEP.

La Ley se refiere a esta situación únicamente para el caso del Presupuesto del Estado, dejando al margen las incidencias, como no podría ser de otro modo, que el déficit tuviera en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas y Entidades locales. Así se expresa el mencionado artículo 17 LGEP al referirse al “supuesto de que la liquidación presupuestaria de los sujetos enumerados en las letras a) y b) del artículo 2.1 de esta Ley¹⁷⁶, presente una situación de déficit¹⁷⁷”. En definitiva, la existencia de un fondo de contingencia de ejecución presupuestaria no garantiza, como ya dijimos, que no se produzca déficit.

Tal situación, a pesar de no estar prohibida, no se presenta como deseable y se manifiesta como contraria a la filosofía y al espíritu de la Ley. Por ello el legislador ha impuesto una respuesta rápida que deberá ser instada por el Gobierno. Sin embargo tal solución no llega a ser tal, en tanto que no depende exclusivamente del Gobierno, que

¹⁷⁶ Artículo 2.1 LGEP: “a) La Administración General del Estado, los Organismos Autónomos y los demás entes públicos, dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, así como los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado; b) Las Entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social”.

¹⁷⁷ Artículo 17.1 LGEP.

“remitirá a las Cortes Generales un Plan económico-financiero de corrección que se ajustará a lo dispuesto en el artículo 14 de esta Ley¹⁷⁸”.

La tramitación y el régimen de este plan de corrección se regula por remisión del artículo 17 al artículo 14 LGEP que se refiere a la situación de déficit, no en la ejecución, sino en la presentación. De acuerdo con ese artículo 14 LGEP el plan de corrección del desequilibrio contendrá la definición de las políticas de ingresos y gastos que sea preciso aplicar para corregir dicha situación en los tres ejercicios siguientes¹⁷⁹. Se trata en definitiva de afrontar tal situación con medidas a medio plazo que permitan volver a la senda de la estabilidad y de los objetivos que también con carácter trienal son aprobados por el Parlamento.

La norma ha previsto la presentación del plan de corrección por el Gobierno y la aprobación del mismo por las Cortes Generales. Queda circunscrita, pues, la iniciativa, como no podría ser de otro modo, al Gobierno a quien compete la política económica. De tal modo que la propia norma ha previsto la posibilidad de que concurriendo circunstancias económicas no previstas al aprobar el plan económico-financiero de corrección por las Cortes Generales, el Gobierno pueda remitir a éstas un plan rectificativo del plan inicial¹⁸⁰. Se ofrecen las máximas posibilidades normativas para presentar y aprobar un auténtico plan que logre atenuar o eliminar las perniciosas consecuencias del déficit.

La tramitación en concreto del plan económico-financiero presentado por el Gobierno se realizará “con arreglo a lo dispuesto en el artículo 8.2 de la presente ley¹⁸¹”.

En particular se establece una remisión a la tramitación y a la aprobación del objetivo de estabilidad . Es decir, “en forma sucesiva, y tras el correspondiente debate

¹⁷⁸ Artículo 17.1 LGEP.

¹⁷⁹ Artículo 14.1 LGEP.

¹⁸⁰ Artículo 14.2 LGEP.

¹⁸¹ Artículo 14.3 LGEP.

en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno¹⁸²”.

En el supuesto, posible, de que el plan de corrección se rechace por parte del Parlamento, el Gobierno podrá presentar en el plazo máximo de un mes, un nuevo plan que someterá a la aprobación de aquél. Se reproducen en este punto las mismas críticas que a la tramitación del procedimiento de aprobación del objetivo de estabilidad se vertieron en tanto que no se indica qué ocurriría si se rechazara sucesivamente por el Parlamento el plan presentado.

Evidentemente, y siguiendo el tenor del artículo 8.2 al que se remite el artículo 14 y por reenvío del artículo 17 LGEP, en el caso de que se aprobara el plan económico-financiero de corrección del déficit en la ejecución presupuestaria, hay que entender que toda actividad económica habría de acomodarse a las previsiones del plan de corrección, pudiendo en nuestra opinión, a pesar de que el pronunciamiento del Parlamento sobre la aprobación del plan económico-financiero de corrección no es una ley, incidir en sus líneas directrices en los sucesivos Presupuestos del Estado. Jurídicamente no cabe hablar de vinculación de los Presupuestos al plan de corrección, pero resulta patente que el Gobierno al presentar el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de tener en cuenta el mencionado plan de corrección para presentar coherencia jurídica.

La Ley no especifica nada más al respecto de la tramitación del plan que rectifica el déficit en la ejecución presupuestaria. Una cuestión que queda en el aire es el momento en el que habrá de presentarse el plan económico-financiero. Ha de entenderse que habrá de ser cuanto antes. En este sentido se ha afirmado que “el Gobierno debería apresurarse a presentar un plan de rectificación del déficit una vez cerrados los Presupuestos y conocido el saldo final. A lo sumo, ello habría de tener lugar en la fecha de remisión de la Cuenta General del Estado al Tribunal de Cuentas (artículo 136 LGP),

¹⁸² Artículo 8.2 LGEP

sin aguardar, desde luego, al informe del Tribunal de Cuentas ni a la aprobación parlamentaria del mismo¹⁸³”.

Evidentemente, si la norma prescribe que ese plan de corrección corrija esa situación de déficit en los tres años siguientes (artículo 14.2 LGEP) resulta comprensible que la presentación del plan se produzca cuanto antes sin necesidad a esperar a la aprobación de la Cuenta General del Estado, dado que ello podría demorar por encima de los tres años la presentación del citado plan.

Coincidimos con JIMÉNEZ DIAZ en las críticas que a la remisión de la tramitación del plan económico-financiero de corrección ha realizado. En efecto, la tramitación de éste queda regulada por reenvío de igual forma que la tramitación del objetivo de estabilidad del artículo 8 LGEP. Sin embargo el contenido de cada instituto y por ende del debate que sobre los mismos haya de realizarse es diferente. En efecto, el debate sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria es un debate sobre cifras en el que las Cortes Generales decidirán si aprueban o rechazan tales cifras, sin embargo la tramitación del plan de corrección del déficit requiere en nuestra opinión, dado que es un debate sobre medidas e instrumentos, una cierta menor rigidez. No ha de ser un debate sucinto sobre la bondad o no de las medidas. Debe habilitarse la forma de que se puedan plantear otras medidas de corrección por parte de los distintos grupos parlamentarios, si bien la iniciativa debe residir en el Gobierno. La decisión última del Parlamento debe enmarcarse en un debate con flexibilidad sobre la elección de las mejores medidas para afrontar una situación excepcional de déficit, por ello la remisión al artículo 8.2 LGEP adolece de una cierta rigidez que no favorece la efectividad de las óptimas medidas que hayan de adoptarse. Bien es cierto que la premura de tales medidas quizá ha llevado al legislador a optar por el modelo de debate sucinto al que se remite el artículo 17 LGEP.

La otra posible situación que puede producirse al liquidar el Presupuesto pudiera ser la de superávit. De nuevo la normativa únicamente se refiere a la situación de

¹⁸³ JIMÉNEZ DÍAZ, A.: “ La Ley General de Estabilidad presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos”., en *Documentos* del IEF, nº 7/2002, pág. 44.

superávit en el Presupuesto del Estado referido a los entes del artículo 2.1 a) y b) LGEP. En el caso de superávit en la Administración General del Estado, éste se aplicará en la reducción de su endeudamiento neto. De hecho el Parlamento al aprobar el objetivo de estabilidad presupuestaria ha fijado y previsto un objetivo de déficit –en porcentajes del PIB y según las normas de contabilidad nacional SEC-95- de –0,5, -0,4 y –0,3 para los ejercicios 2003, 2004 y 2005 respectivamente. El superávit que derive de la ejecución presupuestaria se destinará a enjugar el endeudamiento neto del Estado.

Por el contrario en el caso de las entidades que conforman el Sistema de la Seguridad Social el superávit se aplicará **prioritariamente** al Fondo de reserva de la Seguridad Social para atender las necesidades futuras del sistema¹⁸⁴. Señálese que no se cierra la posibilidad a cualquier otro destino de tal saldo favorable, puesto que la norma configura la asignación al fondo de reserva de la Seguridad Social como prioritaria, pero no se excluye expresamente ninguna otra asignación.

4.- EL CONTROL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

Una de las cuestiones que han quedado más imprecisas, y si se quiere devaluadas en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria es la relativa al control de la estabilidad presupuestaria, al menos en el ámbito estatal. Únicamente se destinan tres preceptos, artículos 9, 10 y 11, a la regulación de lo que pudiera ser considerado como un cierto control de la estabilidad presupuestaria.

Una primera aproximación a esta cuestión nos permite afirmar que la labor de control tiene un carácter informativo, y que las consecuencias jurídicas del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria son algo difusas. Apreciación ésta última algo evidente si tenemos en cuenta que ese control tiene una naturaleza esencialmente política, aunque no se ignoran ciertas consecuencias políticas que tal actuación pudiera conllevar.

¹⁸⁴ Artículo 17.2.b) LGEP.

La naturaleza del control del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria es interna, en tanto que la labor de información o control informativo la desempeña la Intervención General de la Administración del Estado, tal y como se regula en el artículo 9 LGEP: “1.- Con anterioridad al 1 de septiembre de cada año la Intervención General de la Administración del Estado, elevará al Gobierno, a través del Ministro de Hacienda un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio inmediato anterior. Dicho informe será remitido al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas¹⁸⁵”. El artículo 10 LGEP se limita a determinar los criterios o instrumentos que han de valorarse a la hora de medir el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria¹⁸⁶

Se trata pues de una mera actividad de información que antes del último cuatrimestre del año debe llevarse a cabo por la Administración y en relación al ejercicio anterior, una vez ya conocida la ejecución presupuestaria del mismo. Queda ignorado y ésta es la principal crítica que ha de hacerse a la Ley, el órgano de control externo, que permitiría entroncar el control con el propio parlamento, que no es otro que el Tribunal de Cuentas.

Habiendo intervenido el Parlamento, en cierto modo, en la configuración de los objetivos de estabilidad presupuestaria, resulta incomprensible por qué no se le han otorgado potestades de control real y externo al Tribunal de Cuentas para valorar el grado de cumplimiento de la estabilidad presupuestaria. Así se ha hecho saber por parte de la doctrina española¹⁸⁷. Se ha perdido, en definitiva, una oportunidad de dotar de sentido a la estabilidad presupuestaria en el marco del control que regula la Ley General Presupuestaria, que hubiera exigido una modificación de mayor calado para dar plena

¹⁸⁵ Artículo 9.2 LGEP: “El Ministro de Hacienda informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria por las Comunidades Autónomas en el ejercicio inmediato anterior”.

¹⁸⁶ Artículo 10 LGEP: “La medición del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 2.1 de esta Ley será realizada de acuerdo con las normas del Sistema de Cuentas Nacionales y Regionales”.

¹⁸⁷ HERRERA MOLINA, P.M.: “Los proyectos de ley de estabilidad presupuestaria a debate”, *Revista de la Economía Social y de la empresa*, nº 38, 2001, pág. 52.

operatividad a la atribución de esas funciones de control al Tribunal de Cuentas. En todo caso, no parece que haya de entenderse agotada o impedida tal posibilidad, en tanto que no existe obstáculo alguno para que la Ley orgánica reguladora del Tribunal de Cuentas pueda, al margen de cualquier mención –inexistente- en la Ley General de estabilidad presupuestaria, ser modificada para incorporar la atribución de las deseables funciones de control de la estabilidad presupuestaria.

Se ha mantenido en diversos foros que el auténtico control, entendemos que de carácter político, se produce en los supuestos en los que produciéndose situaciones excepcionales de déficit debe el Gobierno, personificado en la figura de su ministro de Hacienda, presentar y defender el plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, inicial (artículo 14 LGEP) o en la ejecución presupuestaria (artículo 17 LGEP). En cierta medida esa situación pudiera suponer un cierto desgaste político derivado del hecho del incumplimiento del objetivo de estabilidad; sin embargo no se puede configurar ello como un auténtico supuesto de control, en tanto que en estos supuestos únicamente el Parlamento se limita a aceptar o rechazar las medidas o instrumentos propuestos por el Gobierno para corregir la situación excepcional de déficit.

Una de las razones que pueden explicar la escasa relevancia que se le da al control jurídico de la estabilidad presupuestaria estriba, en nuestra opinión, en la propia fuerza de la vinculación que supone el objetivo de estabilidad. En otros términos, la escasa autovinculación que para el Parlamento supone el mismo. Hemos tenido ocasión de señalar que si bien el Gobierno está plenamente forzado, incluso por propia coherencia, a presentar unos Presupuestos Generales que se acomoden al objetivo de estabilidad presupuestaria que el mismo presentó, lo cierto es que el Parlamento no se haya vinculado por el mismo, en tanto que puede en cualquier momento desatender tal objetivo y decidir aprobar unos Presupuestos que no lo tengan en cuenta. En cualquier caso el juego de las mayorías parlamentarias hace difícil que se planteen situaciones como la descrita, pero no lo impide. Por ello, los mecanismos de control no son excesivamente exigentes. El control debiera tener un carácter inmanente a la estabilidad presupuestaria; en todas y cada una de las actuaciones y tramitaciones de la estabilidad

habría de manifestarse un mayor y auténtico control externo del Parlamento que supusiera la existencia de auténticas decisiones en materia de estabilidad.

Es por ello por lo que consideramos que los auténticos instrumentos de control surgen en los supuestos en los que se incumplen los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria tal y como establece el artículo 11 LGEP: “Los sujetos enumerados en el artículo 2 de la presente ley que, incumpliendo las obligaciones en ella contenidas o los acuerdos que en su ejecución fuesen adoptados por el Ministerio de Hacienda o por el Consejo de Política fiscal y financiera de las Comunidades Autónomas, provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.

En el proceso de asunción de responsabilidad financiera a que se refiere el párrafo anterior, se garantizará en todo caso, la audiencia de la Administración o entidad afectada”.

Éste, se nos antoja, que será el auténtico mecanismo de cierto control que podrá operar en sede de estabilidad presupuestaria, el control realizado por instancias comunitarias. Lo primero que habría que interpretar es el sentido del término “obligaciones” al que se refiere el artículo 11 LGEP. En nuestra opinión debe entenderse el mismo en el sentido de compromisos, y no de obligaciones exclusivamente de contenido económico, asumidos por el Estado español ante la Unión Europea.

La urdimbre normativa que permite el control de la estabilidad presupuestaria va más allá de la propia ley, y encuentra su punto de partida en el Tratado de la Unión Europea, en su versión consolidada tras el Tratado de Ámsterdam. En particular su artículo 4.3 recoge lo que se ha dado en denominar principio de finanzas públicas sólidas. Por su parte el artículo 104 se refiere, como ya sabemos, a la prohibición de déficits públicos excesivos por parte de los Estados miembros, cuyo límite de actuación se determina en función de los valores de referencia especificados en el Protocolo 20

relativo al procedimiento aplicable en caso de déficit público excesivo. En ese sentido ya iba dirigida la Resolución del Consejo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 17 de junio de 1997¹⁸⁸, donde se invocaba a los Estados miembros a corregir los déficits excesivos tan pronto como ello sea posible. El Pacto de estabilidad y Crecimiento fue acompañado de dos reglamentos, el Reglamento CE nº 1466/1997, del Consejo de 7 de junio de 1997 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, que tiene por misión el examen y seguimiento de los programas de estabilidad y de convergencia para impedir los déficits públicos excesivos e impulsar la coordinación de las políticas económicas, y el Reglamento CE nº 1467/97, del Consejo de 7 de junio de 1997 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo¹⁸⁹.

En último término la Ley General de estabilidad presupuestaria propone ni más ni menos que la aplicación, evidente por otra parte, de las medidas que se prevén en el Tratado de la Unión Europea. En este sentido debe señalarse que el Consejo se ha hecho eco, en su momento, de los proyectos de ley de estabilidad presupuestaria y ha valorado positivamente esa línea de acción del Estado español, en su Recomendación de 15 de julio de 2001, relativa a las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y la Comunidad¹⁹⁰. En la citada recomendación se establece que “las políticas presupuestarias deben seguir orientadas a alcanzar situaciones presupuestarias cercanas al equilibrio o con superávit¹⁹¹”.

En este sentido el procedimiento previsto para adoptar las medidas necesarias para evitar las situaciones de déficit excesivo regulado en el artículo 104 TUE se desarrollan en distintas etapas. Así, el incumplimiento de los valores de referencia de déficit público de acuerdo con lo que se establece en el artículo 104.2 a) y b) TUE, supondrá la elaboración de un informe por parte de la Comisión sobre el que el Comité

¹⁸⁸ DOCE nº C 236, de 02/08/1997.

¹⁸⁹ DOCE nº L 209, de 02/08/1997.

¹⁹⁰ DOCE nº L 179, de 02/07/2001

Monetario de carácter consultivo podrá pronunciarse.(artículo 104.3 y 4 TUE). Si la Comisión considera que un Estado miembro presenta o puede presentar un déficit excesivo informará al Consejo (artículo 104.5 TUE). Si el Consejo considera que existe aquél formulará una Recomendación con vistas a poner fin a esa situación en un plazo determinado, pudiendo hacerse públicas tales recomendaciones si no han sido seguidas efectivamente¹⁹² (artículo 104.7 y 8 TUE). Si el Estado persistiera en no hacer caso a tales recomendaciones el Consejo podrá formular una advertencia para que dicho Estado miembro adopte en un plazo determinado las medidas dirigidas a la reducción del déficit que el Consejo considere necesaria para poner remedio a la situación (artículo 104.9 TUE). Finalmente si se incumpliera ese último extremo el Consejo podrá decidir que se aplique una o varias de las medidas del artículo 104.11 TUE, a las que se refiere implícitamente y por remisión el artículo 11 LGEP.

Tales medidas son: “- exigir al Estado miembro de que se trate que publique una información adicional, que el Consejo deberá especificar, antes de emitir obligaciones y valores;

- recomendar al Banco europeo de inversiones que reconsidere su política de préstamos respecto al Estado miembro en cuestión;
- exigir que el Estado miembro de que se trate efectúe ante la Comisión un depósito sin devengo de intereses por un importe apropiado, hasta que el Consejo considere que se ha corregido el déficit,
- imponer multas de una magnitud apropiada.

El presidente del Consejo informará al Parlamento europeo acerca de las decisiones tomadas¹⁹³”.

¹⁹¹ Recomendación del Consejo, de 15 de julio de 2001, relativa a las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y la Comunidad. Título I, 2.2 “Principales desafíos”.

¹⁹² En este sentido, la Recomendación del Consejo de 12 de febrero de 2001 destinada a poner término al desajuste respecto de las orientaciones generales de política económica en Irlanda. (DOCE nº L 69, págs. 22 y 23. Documento 2001/191/CE); y la Decisión del Consejo de 12 de febrero de 2001, por la que se hace pública la Recomendación destinada a poner término al desajuste respecto de las orientaciones generales de política económica en Irlanda. (DOCE nº L 69, págs. 24. Documento 2001/192/CE).

¹⁹³ Artículo 104.11 TUE.

Se ofrece, pues una pléyade de medidas que pueden ser objeto de aplicación, tal y como recuerda el artículo 11 LGEP, cuando el incumplimiento de las previsiones de estabilidad presupuestaria suponga la desatención de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea.

Quizá el aspecto más destacable de la regulación del mencionado precepto es el de la distribución de responsabilidades en función del sujeto territorial causante del déficit, y por ende del incumplimiento de las obligaciones de España derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En efecto, el artículo 11 LGEP se refiere a los sujetos enumerados en el artículo 2 de la norma¹⁹⁴, que “asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal cumplimiento se hubiesen derivado”.

Con el nuevo sistema de estabilidad presupuestaria previsto en la nueva ley, la determinación del sujeto –de los enumerados en el artículo 2 LGEP- que provoca el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para cada uno de esos sujetos es mucho más sencilla que antes de la aprobación de la mencionada norma. De hecho éste era uno de los problemas que parte de la doctrina señaló a la hora de aplicar las medidas previstas en el Tratado de la Unión Europea a España por incumplimiento de los compromisos asumidos, y en general a la hora de considerar los valores de referencia o límites de endeudamiento previstos en el mismo¹⁹⁵.

Queda algo indeterminado el procedimiento o tramitación que ha de seguirse para la atribución y asunción de tales responsabilidades por los sujetos correspondientes. No queda claro si la misma será llevada a cabo por el órgano encargado, según el Tratado de la Unión Europea –el Consejo-, de aplicar las medidas del artículo 104.11 TUE; o si por el contrario ha de ser el Estado español el órgano encomendado para la atribución de las responsabilidades oportunas a los sujetos causantes del desajuste presupuestario. En cualquier caso y dado el carácter de las

¹⁹⁴ En particular, se trata de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos, las Entidades de la Seguridad Social, la Administración de las Comunidades Autónomas, así como sus Organismos dependientes y las Entidades locales y sus Organismos Autónomos. (Cfr. Artículo 2 LGEP).

¹⁹⁵ LAGO MONTERO, J. M^a.: “El endeudamiento de las Comunidades Autónomas tras el Tratado de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, nº 233, 1994, págs. 976-980.

medidas, la norma ha previsto la garantía de la audiencia a la Administración o entidad afectada en el proceso de asunción de responsabilidad financiera.

Especialmente espinoso se nos presenta la cuestión cuando el déficit excesivo ha sido provocado por una Comunidad Autónoma. ¿De qué medidas se disponen?, ¿cómo se articulan las medidas existentes para ser aplicadas a una Comunidad Autónoma?

Debe señalarse que en último término el responsable ante la Unión Europea de los compromisos derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del propio Tratado de la Unión Europea es el estado español como tal. De tal forma que las medidas establecidas en el artículo 104.11 TUE encuentran a España como sujeto pasivo. Por lo tanto en el caso señalado, debe acudirse como posible vía de exigencia de responsabilidad a una Comunidad Autónoma a las multas, si bien es poco probable que pueda darse esta situación¹⁹⁶. Más factible es la adopción de medidas restrictivas por parte del estado español, a la hora de autorizar la emisión de deuda pública autonómica tal y como establece el artículo 14.3 LOFCA. En esta misma línea limitativa de las autorizaciones para el endeudamiento local, cabría cifrar las medidas tendentes a la exigencia de responsabilidad a los entes locales generadores de un déficit público excesivo, tal y como se deduce del artículo 23 LGEP¹⁹⁷.

En conclusión, podría decirse que la Ley General de Estabilidad Presupuestaria no ha previsto ninguna medida de control, de calado, referente al cumplimiento de la estabilidad presupuestaria. Únicamente cabe señalar la existencia de actuaciones informativas sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. A lo largo de todo el procedimiento de determinación del objetivo de estabilidad la

¹⁹⁶ Así lo reflexiona HERRERA MOLINA, P.M.: “Los proyectos de ley de estabilidad presupuestaria a debate”, ob. cit pág. 46. “Teóricamente esto supondría que la Comunidad responsable debiera sufragar la parte que le fuese imputable de la multa impuesta al Estado (o la totalidad si el déficit le fuese imputable totalmente).

¹⁹⁷ Artículo 23 LGEP: “Las autorizaciones a las Entidades locales para realizar operaciones de créditos y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria “. En este sentido la operatividad y efectividad de tales medidas dependerán en buena parte del correcto funcionamiento de la Central de información a la que hace referencia el artículo 24 LGEP.

actuación del Parlamento adquiere ciertos tintes fiscalizadores de escasa entidad. El auténtico control de la estabilidad es el de carácter político derivado del desgaste que pudiera suponer para un Gobierno el hecho de tener que defender un plan económico-financiero de corrección a medio plazo.

En cualquier caso la escasa autovinculación que el objetivo de estabilidad presupuestaria puede suponer para el Parlamento supone una explicación a la indeterminación de los instrumentos de control de la estabilidad presupuestaria. Únicamente las instancias comunitarias, ante el incumplimiento de los compromisos asumidos por España ante la Unión Europea puede suponer la activación de las medidas previstas en el Tratado para evitar el déficit público excesivo.

La restricción en las autorizaciones para emitir deuda pública por parte de las entidades territoriales subcentrales se presenta como una medida que puede limitar el futuro déficit configurándose como una especie de medida de control de la estabilidad presupuestaria.

En cualquier caso, ello no resta un ápice a la necesidad de una norma como la ley general de estabilidad presupuestaria ni a la bondad en su aplicación, si bien su efectividad puede quedar algo difuminada.

5.- EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LAS HACIENDAS TERRITORIALES.

A) El marco constitucional interno.

De todos los posibles temas que podía haber suscitado la Ley de Estabilidad Presupuestaria, incluso en el plano académico, ya fuera el relativo a la revisión de los principios presupuestarios; a la relación de este rigor presupuestario con el

cumplimiento de las obligaciones de la Hacienda Pública; o a la relación de esta disciplina presupuestaria con el cumplimiento de sentencias judiciales y por lo tanto con el principio constitucional de tutela judicial efectiva; la cuestión que más ha preocupado, ha sido el de la legitimidad del Estado para imponer una disciplina presupuestaria en todos los niveles de la Hacienda Pública. Esta preocupación previa, ha devenido justificada si consideramos que, en el momento presente, de los 16 recursos de inconstitucionalidad promovidos contra la LEP y la LOEP, 12 provienen de gobiernos y parlamentos autonómicos.¹⁹⁸

En efecto, antes de que nos adentremos en el análisis de la incidencia de la LEP en las Haciendas Territoriales, habrá que situar a esta ley dentro del contexto de las normas y principios constitucionales en los que se mueve la actividad financiera de las citadas Haciendas. Y ello no sólo para investigar la adecuación de la citada ley a los mandatos constitucionales, cuestión por otro lado menos problemática en el ámbito de la Hacienda Local que en el de las Comunidades Autónomas, sino para intentar interpretar los preceptos de la LEP a la luz de los principios establecidos en la Constitución.

Sin embargo, la primera cuestión que me gustaría aclarar es que el marco constitucional en el que las Haciendas territoriales se mueven, no es hoy en día sólo el interno, sino también el comunitario, y que, por tanto, a los principios constitucionales que rigen la actividad financiera de las Hacienda Autonómicas y Locales en la Constitución española, hay que superponer también los establecidos por las normas comunitarias. En definitiva, que el marco constitucional de las Haciendas territoriales es actualmente interno y comunitario.

¹⁹⁸ Recurso de inconstitucionalidad 1.451/2002, promovido por el Parlamento de Cataluña (BOE 10-5-2002); Recurso de inconstitucionalidad 1.454/2002 y 1.455/2002, promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (BOE 10-5-2002); Recurso 1.460/2002 y 1.461/2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña (BOE 10-5-2002); recurso de inconstitucionalidad 1.462/2002 y 1.463/2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha (BOE 10-5-2002); Recurso de inconstitucionalidad 1.467/2002 y 1.473/2002, promovido por el Gobierno de Aragón; recurso de inconstitucionalidad 1.487/2002, promovido por las Cortes de Aragón (BOE 10-5-2002); Recurso de inconstitucionalidad 1.488/2002, promovido por el Gobierno de la Junta de Extremadura. (BOE 10-5-2002).

Respecto al marco interno, la Constitución fija, por una lado, la distribución del poder financiero, esto es, el poder para establecer un sistema de ingresos y gastos; de llevar a cabo, en definitiva, la actividad financiera en un Estado descentralizado como es el caso español. Por otro lado, la Constitución establece los principios comunes que limitarán el ejercicio de ese poder financiero, del establecimiento y regulación de esos ingresos y gastos (principios de justicia formal y material del sistema tributario y del gasto público). Además, establece los principios en los que se deben inspirar las relaciones entre los diferentes niveles de la Hacienda Pública. Si bien me centraré en estos últimos, también hemos de recordar que los principios de justicia material de ingresos y gastos son aplicables a los ámbitos de decisión de las Haciendas territoriales, tanto los relativos a la materia tributaria, porque forman parte de los derechos fundamentales, como los de justicia en el gasto público, porque forman parte consustancial del desarrollo de la actividad financiera en un Estado de Derecho.

Los artículos 142 y 156.1 de la Constitución disponen, respectivamente: “Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”. “Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejercicio de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”.

Una lectura conjunta de ambos preceptos permite deducir la existencia en el ámbito de las haciendas territoriales, de los siguientes principios: autonomía financiera, suficiencia financiera, coordinación con la hacienda estatal y solidaridad.

La doctrina ha destacado también otros principios aplicables al desarrollo del poder financiero de las haciendas territoriales: el principio de instrumentalidad, el principio de unidad, el principio de igualdad, el principio de neutralidad, el principio de territorialidad y la prohibición de doble imposición.¹⁹⁹

¹⁹⁹ MARTÍN QUERALT/LOZANO SERRANO/CASADO OLLERO/TEJERIZO LÓPEZ. “Curso de Derecho Financiero y Tributario”. Ob. Cit, pág. 253 y ss.

Sin embargo, es la posible vulneración del principio de autonomía financiera a través de las medidas impuestas por la LEP y LOEP, y su relación con los principios de coordinación, suficiencia y solidaridad, lo que está en juego en el análisis de la estabilidad presupuestaria.

Con respecto al principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, éste se concreta en la atribución de competencias normativas y de gestión tendentes a establecer su propio sistema de ingresos y gastos públicos. Han sido abundantes las sentencias del Tribunal constitucional que se han pronunciado sobre el contenido de esta autonomía financiera. Y en este sentido, hay que poner de relieve que el TC ha consolidado una interpretación conjunta de los principios de Coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13) y de autonomía financiera (art. 156), considerando en bastantes sentencias la compatibilidad entre el principio de autonomía financiera y determinadas medidas de política presupuestaria y de endeudamiento. Asimismo, también ha justificado en muchas otras sentencias las medidas que podrían ser dudosas en relación al respeto a la autonomía financiera sobre la base de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.14 respecto a la Hacienda general. Es pertinente recordar a modo de ejemplo:

- STC de 2 de febrero de 1984. El TC considera constitucionalmente correcto las autorizaciones que debe conceder el Estado para la emisión de deuda pública por parte de las CC.AA. (art. 14 de la LOFCA), como medios al servicio de la coordinación.
- SSTC 63/1986, STC 96/1990, STC237/1992 STC171/1996 STC103/1997. Conjunto de sentencias que reconocen la posibilidad del Estado de imponer limitaciones a la capacidad de las CCAA para aumentar las retribuciones de los funcionarios públicos. En este sentido la más reciente STC de 1 de marzo de 2001, el TC ha llegado a decir *“que la fijación de techos salariales encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general y su establecimiento está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario”*.

El principio de coordinación, que en principio podría tener un contenido propio, como criterio ordenador de la actividad financiera de las Comunidades autónomas, ha sido utilizado preponderantemente como criterio o principio limitador de la autonomía financiera. En efecto, la coordinación constituye una exigencia lógica de la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, efectuada en los artículos 148 a 150 de la Constitución, y que se traduce en el ámbito de los gastos públicos en la necesidad de que cada nivel de hacienda satisfaga las necesidades públicas derivadas de las competencias materiales asumidas, y en el ámbito de los recursos, en los diferentes sistemas de reparto o modelos de financiación entre la Hacienda estatal y la autonómica. Sin embargo, ha habido otra forma de entender la coordinación entre las diferentes haciendas, que es la que ha permitido que el Estado haya establecido medidas limitadoras de la autonomía financiera. En este sentido y como mantienen BAYONA DE PEROGORDO y SOLER ROCH el principio de coordinación con la Hacienda estatal constituye manifestación de otro principio general que, aún no explicitado constitucionalmente, es el criterio básico de ordenación de las distintas Haciendas territoriales que integran la organización financiera del Estado basado en una estructura jerarquizada en forma piramidal, de modo que las haciendas autonómicas aparecen dependientes y subordinadas a la Hacienda estatal, y las haciendas locales, dependientes y subordinadas, a su vez, a las Haciendas autonómicas y a la Hacienda estatal.²⁰⁰

Ahora bien, habría que dejar constancia de que esta interpretación del principio de coordinación, más como un límite a la autonomía financiera de las CC.AA. que como un principio con contenido propio, también se ha relativizado en otras sentencias, al objeto de que el principio de coordinación no pueda dejar vacío de contenido el principio de autonomía (STC 242/1999, de 21 de diciembre o 190/2000, de 13 de julio).²⁰¹

²⁰⁰ BAYONA DE PEROGORDO/SOLER ROCH: “Derecho Financiero”. T. I pág. 248.

²⁰¹ Vid. GARCÍA NOVOA, C.: “Fundamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria”. PGP nº27/2001, pág. 165.

También en este sentido, como resalta SOLER ROCH²⁰², el Tribunal constitucional ha considerado las decisiones en materia de gasto público como una de las máximas expresiones de la autonomía financiera de las Comunidades autónomas. Así en el FJ 7º de la STC 13/1992 y en el FJ 10º de la STC 68/1996, se considera a la autonomía financiera en su vertiente de gasto como “auténtica clave de bóveda de dicha autonomía en una Hacienda de transferencia”(FJ 7º) y su ejercicio “exige en línea de principio la libertad de los órganos de gobierno autonómicos para la distribución del gasto público dentro del marco de sus competencias”.

Sin embargo, la propia Exposición de Motivos de la ley considera que, la fijación de un objetivo de estabilidad no supone limitar la autonomía en materia de gasto público, ya que si bien el objetivo de estabilidad puede limitar cuantitativamente el gasto, permanece incólume las decisiones acerca de las necesidades a satisfacer y los medios a utilizar, que se tendrán que supeditar a unos objetivos de estabilidad al igual que el resto de entes del sector público. Es decir, que la autonomía financiera se concreta en este punto en el poder de decisión acerca de cómo conseguir el objetivo de estabilidad, ya sea con un incremento de los ingresos o con una reducción de los gastos²⁰³. Por eso es fundamental la coordinación entre la ley de estabilidad presupuestaria y el modelo de financiación autonómica como enseguida veremos.

Para SOLER ROCH²⁰⁴ la regulación de la estabilidad presupuestaria mediante ley estatal, viene avalada por diversos títulos competenciales que le atribuye la Constitución.

Dichos títulos, invocados expresamente en la Exposición de motivos de la LEP,²⁰⁵ son los que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materias tales como: la

²⁰² SOLER ROCH, M^aT.: “Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones Públicas”. PGP 27/2001, pág. 84.

²⁰³ El artículo 3 de la LOEP establece que: “Las Comunidades Autónomas podrán adoptar las medidas legislativas y administrativas que consideren convenientes para lograr el objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en esta Ley Orgánica y en la Ley 18/2001, general de Estabilidad Presupuestaria. En todo caso, vendrán obligadas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo del cumplimiento del principio de estabilidad”.

Hacienda general (art.149.1.14), las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art.149.1.13) y las bases de ordenación del crédito (art.149.1.11).

Respecto al principio de autonomía financiera en relación con las Haciendas Locales, hay que recordar que la Constitución no establece expresamente, como sí lo hace para la Hacienda autonómica un principio de autonomía financiera de las entidades locales. El artículo 142 del CE sólo establece para estos entes el principio de suficiencia financiera: *“Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas, y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y las Comunidades Autónomas”*.

La primera cuestión que se planteó, desde las primeras interpretaciones de la Constitución, es si la autonomía financiera es sólo predicable de las CCAA y no de las Entidades locales²⁰⁴. Respecto a esta cuestión, hay actualmente unanimidad en admitir que la autonomía financiera está vigente para ambas Haciendas territoriales, básicamente por dos razones:

²⁰⁴ SOLER ROCH, M^a.T. “Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones Públicas”. Ob. cit. pág. 84 y ss.

²⁰⁵ La Exposición de Motivos de la LEP establece que: “Así en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 y 149.1.18 de la Constitución, el marco de la estabilidad presupuestaria que la presente ley regula tiene carácter básico, resultando en consecuencia aplicable a todas las Administraciones públicas en sus distintas personificaciones, al objeto de que la actuación presupuestaria coordinada de todas ellas, puesta al servicio de la política económica del Gobierno, permita conseguir la imprescindible estabilidad económica interna y externa, como base para el mantenimiento del escenario económico actual, doblemente caracterizado por un elevado crecimiento y una elevada tasa de creación de empleo.

Adicionalmente y como fundamento constitucional de la competencia del Estado para la aprobación de la presente Ley, hay que referirse a lo dispuesto en el artículo 149.1.11 de la Constitución, en tanto en cuanto uno de sus objetivos es garantizar la futura permanencia de España como uno de los países que tienen en el euro su moneda nacional, y en el artículo 149.1.14, por cuanto esta Ley constituye un instrumento al servicio de la coordinación entre la Hacienda Pública del Estado y las de las Comunidades Autónomas”.

²⁰⁶ Vid. CECERRADO MILLÁN, E.: “Las Haciendas Territoriales”. Col·lecció D’Hisenda. Generalitat valenciana. Valencia, 1991.

Primero, porque la autonomía financiera no es un principio específicamente financiero, sino proyección o corolario lógico de la autonomía política de las Entidades territoriales, y en concreto, de la que para los Municipios establece el artículo 137 que proclama que todas las entidades territoriales “*gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*” y el artículo 140, que garantiza expresamente “*la autonomía de los Municipios*”.

Segundo, porque el reconocimiento de una Hacienda local supone atribuir a un ente público la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones de contenido económico, o lo que es lo mismo, un ámbito propio de recursos y necesidades públicas, lo que supone que se trata de una Hacienda ordenada, al menos, con criterios mínimos de autonomía financiera.

Ahora bien, en la medida en que la autonomía financiera, o su trasunto, el poder financiero, no es absoluto ni siquiera para el Estado, esta autonomía de la Entidades locales es más limitada, o su poder más relativo, si se compara con el de otras Haciendas territoriales. Es por ello por lo que actualmente se suele contraponer la llamada **autonomía institucional** de la Hacienda local a la **autonomía financiera** de las Comunidades Autónomas.

En efecto, esta limitación viene marcada respecto a los ingresos, fundamentalmente, por el límite formal representado por la ausencia de potestad legislativa, lo que impide a la Hacienda Local establecer, regular o incluso suprimir sus propios tributos, siendo una ley estatal la que debe establecer el marco general de actuación de la Hacienda local en este campo.

Respecto a la proyección de la autonomía financiera en otros ingresos, como el del endeudamiento, o en relación a la actividad presupuestaria, el poder financiero de los entes locales aparece limitado también, no sólo por el principio de coordinación al que constantemente se hace referencia para justificar la injerencia estatal en las políticas presupuestarias y de deuda pública de los entes territoriales, sino por el propio principio de suficiencia que la Constitución garantiza. Si el Estado es finalmente el garante de

esta suficiencia, es lógico como dice SOLER ROCH, que marque las reglas de juego; que no otorgue una autonomía ilimitada en esta materia, y que, por lo tanto, fije una régimen jurídico de actuación a las Hacienda locales para que dentro de ese ámbito tome sus propias decisiones²⁰⁷. Del mismo modo que el establecimiento de un sistema de recursos en la LHL no es incompatible con la autonomía local, un régimen general de la actividad presupuestaria o de endeudamiento no tiene tampoco por qué ser incompatible con la misma.

Porque además, en esta relación entre la suficiencia y la autonomía, hay que recordar también, que de las posibles interpretaciones del principio de suficiencia (una según la cual una Hacienda es suficiente cuando goza de capacidad para conseguir dicha suficiencia en base a recursos propios, más concretamente a tributos propios, o la interpretación según la cual la suficiencia sólo se produce cuando la Hacienda en cuestión obtiene los recursos que le son necesarios para atender las necesidades que le son propias, independientemente de la procedencia de dichos recursos), el Tribunal Constitucional ha adoptado esta segunda interpretación. De tal manera que la suficiencia puede estar garantizada, y de hecho así es, con recursos que proceden de la Hacienda estatal. Por lo tanto, si la suficiencia puede estar garantizada a través del gasto estatal, es lógico pensar que cualquier limitación de este gasto estatal puede tener repercusiones sobre la Hacienda de las entidades locales.

Y en efecto, es una ley estatal, la ley 39/1988, de Haciendas Locales (LHL), la que regula con carácter general no sólo el sistema de financiación de la Hacienda Local, sino también el régimen presupuestario y de deuda pública al que se debe someter la actividad financiera de los entes municipales.

Por eso es una relativa novedad para la Hacienda Local, el que otra ley estatal, la LEP, con el rango de ley ordinaria, al igual que lo era la LHL, establezca preceptos que disciplinen la actividad presupuestaria de las entidades locales.

²⁰⁷ Vid. SOLER ROCH, M^aT.: “Estabilidad Presupuestaria y Haciendas Locales”. Revista Valenciana de Economía y Hacienda. N^o2, 2001, pág. 53.

Pero es que además, no es tampoco del todo novedosa la ley, como enseguida veremos, porque ya leyes estatales anteriores, y relativamente recientes (leyes de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado de 1998, 1999, y 2000, ya situaron a la Hacienda Local en una situación de semiestabilidad, muy cercana a la que la LEP y la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria (LOEP), han querido fijar ahora para el Estado y las CC.AA.

Pero volviendo al tema de los principios constitucionales, la relativa autonomía de la Hacienda local, y su relación con el principio de suficiencia, ha sido confirmada también por el Tribunal Constitucional en diferentes sentencias.²⁰⁸

Así la STC 179/1985, de 19 de diciembre, manifestó que en base a la competencia sobre la “Hacienda general y Deuda del Estado” (art. 149.1.14), el Estado puede adoptar medidas sobre la Hacienda local que tengan por finalidad el saneamiento, para hacer posible que un nuevo sistema de financiación (que también es competencia estatal), impida la generación de déficit, que en último término, ha de ser atendido por la Hacienda estatal (en el mismo sentido las SSTC 63/1986, 201/1988, 96/1990). También la STC 237/1992, de 15 de diciembre, manifestó expresamente que *“esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva, el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto”*. Finalmente y casi por todas, la STC 135/1992, indicó que los criterios establecidos teniendo en cuenta a las Comunidades Autónomas, son transportables al ámbito de la Administración Local.

Pues bien, si en base a estos artículos, básicamente los artículos 156 y 149 de la Constitución, se han considerado legítimas las medidas impuestas por el Estado sobre la autonomía presupuestaria de las CCAA, doctrina que no ha sido considerada contradictoria por el Consejo de Estado (Dictamen 19 de enero de 2001) respecto a la LEP, no parece que quepa ninguna duda sobre la legitimidad del Estado para imponer un marco general en el que se desenvuelva la autonomía presupuestaria de las Entidades locales. Y en este sentido, también el Dictamen del Consejo de Estado fue

²⁰⁸ Vid. URÍA FERNÁNDEZ, F.: “Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las Leyes de estabilidad Presupuestaria”. Cuadernos de derecho Público. Nº12, 2001, pág. 118 y ss.

suficientemente explícito: *“la LEP se ajusta al marco constitucional vigente, respetando, junto al principio de autonomía, el principio de suficiencia de las Entidades Locales”*.

El otro principio, como acabamos de ver en relación con la Hacienda local, que guarda una estrecha relación con el principio de estabilidad presupuestaria, es el principio de suficiencia financiera aplicable a la Hacienda autonómica.

La Constitución, a la inversa de lo que ocurre con la autonomía financiera, no establece explícitamente el principio de suficiencia respecto a la Hacienda autonómica, aunque la mayoría de la doctrina ha entendido que la suficiencia es un corolario lógico de la autonomía financiera. Se trata de un principio que afecta fundamentalmente al sistema de recursos financieros existente, en cada caso, en las Haciendas territoriales. Lo cual no implica, como hemos manifestado anteriormente, que la existencia de medios suficientes haya de interpretarse, necesariamente, en términos cualitativos. Según BAYONA DE PEROGORDO y SOLER ROCH “La existencia de varias haciendas y la relación entre los principios de autonomía y coordinación, así como las limitaciones de orden lógico impuestas por la propia naturaleza objetiva de los distintos recursos financieros, implican que el principio de suficiencia financiera deba interpretarse en sentido cuantitativo y en términos de medio/fin, el principio tiene una valoración esencialmente teleológica: que las haciendas territoriales tengan un sistema de recursos cuya aplicación genere o pueda generar los fondos en cuantía suficiente para atender las necesidades públicas que, en cada caso, se comprometan a satisfacer. Dichos recursos formarán parte de su propio sistema, pero en el marco de una hacienda de coordinación, el hecho de que cada uno de los recursos sea propio, entendido como de titularidad exclusiva o no, complementario o procedente de recursos de otras Haciendas, es un tema secundario y hasta cierto punto irrelevante, si el recurso cumple aquel requisito de suficiencia”.²⁰⁹

Estas consideraciones, plenamente vigentes en el momento actual respecto a la interpretación del principio de suficiencia, deben ser, sin embargo, objeto de una nueva

reflexión habida cuenta de la evolución experimentada en la financiación autonómica. Porque en efecto, si bien no atentaba contra la suficiencia la existencia de un sistema LOFCA básicamente centralizado en cuanto a los tributos cuantitativa y cualitativamente más importantes, y con unas fuertes restricciones a la capacidad de las Comunidades autónomas en materia tributaria, las dos reformas posteriores a este sistema de financiación, se han caracterizado por una tendencia hacia la descentralización en el sistema de financiación, otorgando mayores competencias en materia tributaria y diseñando un sistema tributario básicamente compartido entre la Hacienda estatal y la autonómica. De tal manera que en el momento actual, el logro de la suficiencia depende menos del Estado y más del ejercicio de la autonomía financiera de las Haciendas autonómicas, a través del desarrollo de un principio de corresponsabilidad que ha guiado todas las reformas de este sistema de financiación.

En este sentido, hay que poner de manifiesto que las relaciones entre déficit público y Comunidades Autónomas han estado implícitas tanto en las reformas de la financiación autonómica como en el espíritu de la LEP. En efecto, si como hemos mantenido, para la Hacienda local la LEP es una relativa novedad ya que estas haciendas estaban sometidas a una ley muy cercana a la de la estabilidad, y para el Estado, los presupuestos se han aprobado sin déficit, sin necesidad de ninguna ley que lo estableciera, parece que se sitúa en el control del déficit de las Comunidades Autónomas el *quid* de las leyes que estamos analizando.

En efecto, ya en el Libro Blanco que precedió a la reforma del sistema de financiación de 1996²¹⁰, ya se destacaban como problemas planteados por el sistema diseñado en la LOFCA, los tres siguientes:

1. La falta de corresponsabilidad del sistema. Esto es, poca autonomía en el ingreso que no se correspondía con la amplia autonomía en materia de gasto.
2. La falta de mecanismos aptos para asegurar el principio de solidaridad.

²⁰⁹ BAYONA DE PEROGORDO, JJ y SOLER ROCH, MT. Ob. Cit. Pág 246.

3. La falta de control y coordinación del endeudamiento.

Respecto a la falta de corresponsabilidad del sistema de financiación autonómico, esta expresión significa básicamente que la dependencia de la Hacienda autonómica en materia de ingresos, las llevaba a ser poco responsables en materia de gastos. Según CASTELLS. “Las Comunidades autónomas comparecen ante sus ciudadanos para prestar servicios públicos y realizar inversiones, pero raramente estos ciudadanos tienen la impresión de ser contribuyentes de sus gobiernos autonómicos. Cuando se plantea cualquier demanda que pueda suponer más o mejores servicios públicos, los Gobiernos autonómicos – en lugar de tener que optar entre atender las demandas de estos servicios a costa de desatender otros o bien incrementar los impuestos -, siempre tienen el recurso de trasladar la responsabilidad de decidir al Gobierno central. Tienen un argumento poderosos para hacerlo, puesto que cualquier petición de más o mejores servicios se reduce finalmente a una cuestión de dinero, y éste en su mayor medida procede realmente del gobierno central en forma de subvenciones. Si el dinero finalmente se consigue, el gobierno autonómico podrá exhibir el éxito de su habilidad negociadora. Si no se consigue, podrá rentabilizar eventualmente el conflicto con el Gobierno central. (...). En definitiva, el problema es que para los gobiernos autonómicos tan rentable políticamente es gastar, - puesto que aparecen ante los ciudadanos ofreciendo servicios públicos e inversiones -, como exigir más ingresos – puesto que aparecen como los abanderados de la Comunidad ante el Gobierno central. Se produce, por tanto una expansión del gasto público. Dependencia e irresponsabilidad van unidos”.

Aunque la cita es muy radical, en cuanto que no contempla que la asunción de determinadas competencias por la Hacienda autonómica le hizo asumir unos gastos ya de por sí deficitarios, sí es cierto que pone de manifiesto la relación existente entre la procedencia del ingreso a efectos de contención del gasto y del gastos. En este sentido hay que plantearse si el déficit es posible en una hacienda dependiente y subordinada a otra o si en ésta son sólo posibles los conceptos de suficiencia e insuficiencia financiera. Porque el carácter dependiente de una Hacienda en relación con el déficit significa: o

²¹⁰ LO 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la LO 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas; Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del

bien que se debe a una insuficiencia de recursos y por lo tanto no es una situación deliberada; o bien que la posibilidad de acudir al déficit se encuentra limitada porque éste acaba siendo asumido por el Estado.

En nuestra opinión, sin embargo, el aumento de competencias en materia tributaria no supone necesariamente la limitación del gasto si esta medida no viene acompañada de un control del endeudamiento y de una reducción de las transferencias estatales proporcionalmente a la mayor capacidad de financiación.

A corregir estos tres problemas, se han destinado la dos reformas de la financiación autonómica (la reforma de 1996) y la de 2001, plasmada esta última en la LO 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de autonomía y la ley 22/2001, de 27 de diciembre del Fondo de Compensación Interterritorial . Complemento de estas reformas es la LOEP, cuyo objetivo es establecer un límite al endeudamiento de las Comunidades autónomas, a través de la fijación de un objetivo de estabilidad que sólo pueden conseguir aumentando sus ingresos tributarios o reduciendo el gasto.

Esto es, ante la denunciada falta de corresponsabilidad fiscal, en realidad se han acometido dos reformas, aunque parezca que ambas son independientes. Efectivamente por una lado se ha aumentado el peso de los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas directamente vinculados a los impuestos pagados por los ciudadanos residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma, no tanto a través de un sistema impositivo propio como de un sistema que hoy podemos llamar compartido. Por otro lado, se limita la posibilidad de financiar gastos a través del recurso al endeudamiento. Estos es, las Comunidades autónomas tienen limitada su posibilidad de gastar básicamente a sus posibilidades de obtener ingresos tributarios con el nuevo sistema.

Como destaca NAVARRO FAURE²¹¹, en el estudio de las relaciones entre déficit público y Comunidades Autónomas habría que distinguir dos cuestiones no siempre bien diferenciadas: el déficit público autonómico y el déficit público estatal originado por las Comunidades autónomas. Estos conceptos no han sido siempre bien diferenciados porque suele hacerse referencia al déficit autonómico en ambos sentidos. Sólo el primero de ellos refleja el verdadero sentido del déficit ahora limitado por la LOEP. Esto es, si el déficit público como mantenía la autora antes citada, es una determinada combinación de los recursos en la que el recurso al crédito concurre con el resto de los recursos públicos en la financiación de los gastos públicos, era evidente el poder en base a su capacidad patrimonial y a su autonomía financiera de incurrir en déficit. Este déficit autonómico, no coyuntural, ni producto de la insuficiencia de recursos, sino libremente decidido, es el que se pretende limitar con la LOEP. Mientras que, es el déficit autonómico como causante del déficit estatal, o el producido por la insuficiencia de recursos tributarios el que se pretende limitar a través de los nuevos modelos de financiación.

Por eso, es una verdad a medias el hecho de que la autonomía financiera quede a salvo por el hecho de que la Comunidad Autónoma decida sobre el modo de alcanzar el objetivo de estabilidad, ya que la verdadera limitación consiste en impedir el aumento del gasto autonómico por encima de las posibilidades que otorga el nuevo sistema de financiación.

Sin embargo, también nos parece importante destacar, lo que vuelve a poner de manifiesto las relaciones entre estabilidad presupuestaria y modelo de financiación, que la asunción por parte del Estado del déficit autonómico no sólo puede redundar en un mayor gasto para éste, sino también en mayores ingresos si es capaz de someter a gravamen el aumento de riqueza, y por tanto de capacidad económica, que puede generar el gasto público autonómico. Las limitaciones existentes antes al sistema tributario propio de las Comunidades autónomas impedía que revirtiera a las mismas la riqueza que pudieran generar sus propios gastos.

²¹¹ NAVARRO FAURE, A.: “Aspectos jurídico-financieros del déficit público”. Ob.cit. pág. 72

Sin embargo, tampoco es una novedad la influencia que sobre la autonomía financiera y sobre la suficiencia de las Comunidades autónomas han tenido políticas anteriores de contención del déficit. Como decía NAVARRO FAURE: “los ingresos que provienen de recursos de las Comunidades Autónomas que suponen un gasto para el Estado (...) pueden verse minorados en una política de contención del gasto público estatal. En segundo lugar, la coordinación con la política de deuda pública del Estado puede limitar aún más las posibilidades de endeudamiento autonómico si en la lucha contra el déficit lo que se pretende es reducir la deuda pública. En definitiva, la supremacía de la Hacienda estatal sobre la autonómica se refleja también en todas las normas que intentan, como veremos a lo largo de este trabajo, evitar que el déficit autonómico revierta en el Estado o que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no se coordine adecuadamente con una política de reducción del déficit en todo el sector público”.²¹²

En estas relaciones entre la hacienda estatal y la autonómica en el marco de las LEP y la LOEP, hemos de manifestar por último, que la primera de ellas y su desarrollo habrá que analizarla a la luz del principio de suficiencia y la segunda a la del de autonomía.

Por eso no es casual, como hemos mantenido a lo largo de toda esta exposición, la correlación entre estabilidad presupuestaria y modelo de financiación, ya que la primera podría afectar también a la suficiencia. Por eso, el nuevo modelo, la LO 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA, contempla tres mecanismos para asegurar la suficiencia, ya recogidos en la ley 23/2001, de 27 de diciembre de Presupuestos generales del Estado para 2002:

- **El Fondo de suficiencia**, que cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto calculadas para la Comunidad Autónoma y su capacidad fiscal, fijado su montante inicial en la respectiva comisión Mixta.²¹³

²¹² NAVARRO FAURE, A. Ob. Cit. Pág. 76.

²¹³ El art. 13 de la LOFCA, tras la reforma de la LO 7/2001, establece que:

- **El Fondo Complementario** al Fondo de Compensación Interterritorial, a través del cual se puede financiar los gastos corrientes asociados a la inversión financiada con el FCI.²¹⁴
- **Las Asignaciones de nivelación**, que garantizan en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos de educación y sanidad.²¹⁵ Estas asignaciones complementarias tiene sin embargo carácter excepcional, ya que la propia ley establece que si hubieran de reiterarse en un espacio de tiempo inferior a cinco años, el Gobierno propondrá, previa deliberación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, a las Cortes Generales la corrección del Fondo de suficiencia.

A través de estos mecanismos se pretende asegurar la suficiencia de las Comunidades Autónomas en un contexto de estabilidad presupuestaria para el sector público y de corresponsabilidad fiscal.

“1.Las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía propio participarán, a través de su fondo de suficiencia, en los ingresos del Estado.

2.El Fondo de suficiencia cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía y su capacidad fiscal.

3. El valor inicial del Fondo de suficiencia de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio se fijará en Comisión Mixta de transferencias. En los años sucesivos, el Fondo de suficiencia de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con estatuto de autonomía propio se determinará atendiendo a su valor inicial y a la evolución de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por aquellos impuestos que se determinen por ley.

4. El valor inicial del Fondo de suficiencia de cada Comunidad Autónoma y ciudad con estatuto de Autonomía propio únicamente podrá ser objeto de revisión en los siguientes supuestos:

a)Cuando se produzca el traspaso de nuevos servicios o se amplíen o revisen valoraciones de traspasos anteriores.

b)Cuando cobre efectividad la cesión de nuevos tributos”.

²¹⁴ El FCI aparece regulado en el artículo 16 de la LOFCA, modificado por la LO 7/2001 y ha sido objeto de desarrollo legislativo a través de la ley 22/2001, de 27 de diciembre. El principal aspecto novedoso en la regulación del FCI, es la creación de dos Fondos de Compensación Interterritorial, el Fondo de Compensación y el Fondo complementario. Debido a que la Constitución en su artículo 158.2 establece que el Fondo de Compensación se destinará a gastos de inversión, se ha separado el antiguo Fondo de Compensación Interterritorial en dos fondos: el Fondo de compensación, que se ciñe estrictamente al mandatos constitucional, y el Fondo Complementario, que puede financiar la puesta en marcha o en funcionamiento de inversiones, hasta un máximo de dos años.

²¹⁵ El art. 15 de la LOFCA tras la reforma de la LO7/2002, establece que el Estado garantizará en todo el territorio nacional el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia, entendiéndose por servicios públicos fundamentales la educación y la sanidad.

Las Comunidades autónomas tendrán derecho a esta asignación complementaria, cuando con los recursos tributarios que ofrece el nuevo sistema, no se pueda garantizar un nivel mínimo consistente en la diferencia que marque la ley respecto del nivel medio de los mismos en el territorio nacional.

B) El marco constitucional comunitario.

El otro principio que se debe incluir en el marco constitucional en el que se debe mover la actividad financiera de todos los entes que integran el sector público, y por lo tanto también las Haciendas territoriales, es el **principio comunitario de solidez financiera**.

En efecto, como ha sido destacado por todos los autores, y por la propia exposición de motivos de la ley, el fundamento de ésta también reside en compromisos internacionales. O más exactamente, el cumplimiento de norma comunitarias por el Estado español. En efecto, el principio de solidez financiera o de finanzas públicas sólidas, saneadas, se contempla en el art. 4.3 del TCE que establece que: *“Dichas acciones de los Estados miembros y de la Comunidad implican el respeto a los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable”*. La eficacia de este principio despliega sus efectos sobre el poder financiero de España, como Estado miembro de la UE, a través de medidas de disciplina presupuestaria y limitaciones al endeudamiento público: exigencias de limitación de déficit excesivo y estabilidad financiera. Estas limitaciones suponen el respeto por parte de la Hacienda Pública española al marco jurídico establecido en los artículos 104, 104.A, 104B, 109 E y 109 J del TUE y al Derecho comunitario derivado, dictado por el Consejo en desarrollo de estos preceptos, básicamente los Reglamentos comunitarios 3603/93, de 13 de diciembre, 3604/93, de 13 de diciembre y 3605/93, de 22 de noviembre, y los Reglamentos 1466/97, de 7 de julio y 1467/97 de 7 de julio.

El contenido de este marco normativo ya tuvimos ocasión de analizarlo con respecto al Estado²¹⁶ Pero lo que me interesa resaltar respecto a este marco general, es que el ámbito subjetivo de aplicación incluye también a las Haciendas territoriales. Esto es, no se trata sólo de que el Estado sea el responsable y, por lo tanto, deba de adoptar medidas de Derecho interno para que este régimen jurídico se cumpla, sino que estos

reglamentos, directamente aplicables, incluyen en sus definiciones de sector público a efectos de los límites al endeudamiento: a *“las instituciones u organismos comunitarios, los Gobiernos Centrales, las autoridades regionales o locales, las demás autoridades públicas y demás organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros”*, y asimismo ha definido el concepto de “público”, a efectos de las nociones de déficit y superávit, como los pertenecientes al sector administraciones públicas, que comprende la Administración central, las Administraciones locales y las Administraciones de la Seguridad Social.

Por lo tanto, estos principios son directamente limitativos del poder financiero de los Estados miembros. En mi opinión, como ya dije en otra ocasión, el principio de solidez financiera aparece en nuestro ordenamiento como el primer principio material de limitación de la deuda pública, y por lo tanto, del poder financiero, en cuanto a las decisiones de combinación de los recursos a la hora de financiar el gasto público, que hasta entonces sólo aparecían limitados por los principios de justicia material del sistema tributario y por un principio formal de legalidad en materia de endeudamiento.²¹⁷

En efecto, el déficit público, como fenómeno que se puede producir en el desarrollo de la actividad financiera de cualquier ente con personalidad jurídico-pública, consiste en una determinada combinación de los recursos públicos. El déficit no es sólo un efecto automático de una determinada coyuntura económica, sino también una decisión política, y hasta ahora jurídicamente posible, de no financiar la totalidad de los gastos públicos a través de los recursos tributarios o patrimoniales. Las normas comunitarias que contienen el régimen jurídico del déficit público excesivo, suponen también un límite jurídico a las decisiones sobre gasto público y sobre los recursos con que financiarlo.

²¹⁶ Vid. Epígrafe relativo al principio de equilibrio presupuestario.

²¹⁷ NAVARRO FAURE, A.: “Los límites al poder financiero español derivados del proceso de la Unión Monetaria: las exigencias del principio de solidez financiera”. En “La introducción de la Moneda Única Europea en España”. Dirección del Servicio Jurídico del Estado. Madrid, 1999, pág. 185 y ss

Si esto es así, cabe pensar, que la LOEP puede resultar superflua en la medida en que su existencia no es necesaria para otorgar eficacia a las citados principios, ya que el cumplimiento de los mismos es directamente aplicable, y de hecho, los presupuestos del Estado han convergido más allá de las exigencias comunitarias sin necesidad de LEP. En este sentido consideramos, que las Comunidades autónomas, aún en ausencia de una LOEP, tenían la obligación, por aplicación directa de la normativa comunitaria, de cumplir con los objetivos de contención del déficit en sus propios presupuestos, así como evitar que su propio déficit pudiera hacer incumplir por parte del Estado esta normativa comunitaria.

La LOEP establece en su artículo 4 la responsabilidad financiera de las Comunidades Autónomas derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.²¹⁸ Obviamente este precepto tendrá que ser objeto de desarrollo legislativo, ya que la ley sólo contempla la necesidad de dar audiencia a la Comunidad Autónoma respectiva. No obstante, hay que destacar que para que se pueda iniciar este procedimiento es necesario que se concurren varias circunstancias: en primer lugar, que la Comunidad Autónoma haya incumplido las obligaciones derivadas de la LOEP (estos es, incumplimiento del objetivo de estabilidad, o del plan económico-financiero de saneamiento que corrija las situaciones excepcionales de déficit); en segundo lugar, que este incumplimiento sea el que haya provocado, esto es, el solo, o haya contribuido, esto es, es suficiente que concorra con otras causas, el incumplimiento por parte del Estado de los reglamentos comunitarios; en tercer lugar, es necesario que el Estado español haya sido sancionado, porque de otra manera no existirán consecuencias financieras que puedan ser asumidas por la Comunidad Autónoma.

²¹⁸ En iguales términos el artículo 11 de la LEP establece la responsabilidad del resto de entes del sector público estatal y local: “Los sujetos enumerados en el artículo 2 de la presente ley que, incumpliendo las obligaciones en ella contenidos o los acuerdos que en su ejecución fuesen adoptados por el Ministerio de Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del pacto de Estabilidad y Crecimiento, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.

En el proceso de responsabilidad financiera a que se refiere el párrafo anterior se garantizará, en todo caso, la audiencia de la Administración o entidad afectada”.

C) El marco legislativo previo.

a) La Ley de Haciendas Locales.

Si este es el marco constitucional interno e internacional en el que se desarrolla la actividad financiera de la Hacienda local, la siguiente cuestión sobre la que hay que reflexionar, es hasta qué punto estos límites ya estaban cubiertos por el régimen presupuestario y de la deuda pública vigente en la LHL. Esto es, qué añade la LEP, y si sería necesario modificar más preceptos de la LHL que los que establece la disposición adicional de la LEP .

Respecto al **marco presupuestario y de endeudamiento fijado por la LHL** y sus posteriores reformas, el primer principio que cabe recordar es el de equilibrio presupuestario establecido en el artículo 146.4: *“Cada uno de los presupuestos que se integran en el Presupuesto General deberá aprobarse sin déficit inicial”*. Precisamente ésta era la única manifestación positivizada en nuestro ordenamiento del principio de equilibrio presupuestario.

En comparación con el principio de estabilidad presupuestaria fijado en la LEP, hay que manifestar que éste último, por un lado, no prohíbe los déficits, aunque se supone que en el ámbito local seguirán operando ambos límites, y por otro lado, se exige no sólo en la aprobación inicial de los presupuestos, sino también en la ejecución y liquidación del mismo.

Sin embargo, todo régimen presupuestario establecido en la LHL, también estaba inspirado en el mantenimiento de esta nivelación inicial. En efecto, en comparación con el régimen presupuestario estatal destaca, por ejemplo, la regulación de los créditos ampliables. Así, en el régimen fijado por la LGP para el Estado los créditos ampliables pueden derivar de la efectiva recaudación de determinados derechos, o del reconocimiento de obligaciones legales específicas del ejercicio (este último supuesto ha sido ampliamente criticado por la doctrina y necesitará sin duda una revisión en la futura LGP). Sin embargo, en el caso de la Hacienda Local (art. 39 de la

LHL y art. 149 RD 500/1990, de 20 de abril) ya sólo era posible ampliar un crédito en función de recursos expresamente afectados.

También en el caso de generación automática de créditos (art. 162 LHL y 43 y 44 RD 500/1990) se establecen requisitos específicos de comprobación de la financiación específica del crédito.

Lo mismo cabe decir del régimen de los créditos extraordinarios o suplementos de crédito (art. 159 LHL, art. 39 RD 500/1990) en el que se exige una indicación concreta y específica de la cobertura. El régimen estatal exigía antes sólo una indicación genérica, que sin embargo ahora se contendrá en el llamado Fondo de contingencia. La LHL exige una cobertura de estos mayores créditos con recursos específicos: remanentes líquidos de tesorería, nuevos o mayores ingresos efectivamente recaudados sobre los totales previstos, anulación de otros créditos, y excepcionalmente, cuando se trate de nuevos o mayores gastos que expresamente sean declarados necesarios y urgentes, recursos procedentes de operaciones de crédito. Pero en este último caso, con la limitación de que no superen el 5% de los recursos por operaciones corrientes; que la carga financiera no supere el 25%; y que las operaciones queden canceladas antes de que se proceda a la renovación de la Corporación que las concierte.

Es destacable también en este contexto al que hemos llamado de semiestabilidad, el artículo 174, que prevé las actuaciones que hay que realizar en el caso de liquidación del presupuesto con Remanente de Tesorería negativo. En este caso, se obliga al Pleno a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido, o al concierto de operaciones de crédito con entidades financieras (limitación del tipo de deuda para financiar el déficit) (art. 49.4). Si no se adoptan estas medidas, la ley obliga asimismo a aprobar el Presupuesto del ejercicio siguiente con un superávit inicial de cuantía no inferior al repetido déficit.

Todo este régimen, mucho más rígido que el establecido para el Estado, ya traslucía la preocupación por evitar en la medida de lo posible la desnivelación del equilibrio inicial. A este régimen se superpuso también el establecido para las

operaciones de crédito por la ley 50/1998, de 30 de diciembre; ley 55/1999, de 29 de diciembre y ley 14/2000, de 29 de diciembre.

De estas modificaciones hay que destacar, fundamentalmente, la del artículo 54 de la LHL que introduce el concepto de **ahorro negativo** en la liquidación de los presupuestos de la Entidad Local, como circunstancia determinante para exigir la autorización del Ministerio de Hacienda para concertar operaciones de crédito a largo plazo.²¹⁹ Además el precepto exigía de la Corporación la aprobación de un **plan de saneamiento financiero** a realizar en un plazo no superior a tres años que contenga las medidas para llevar a cero el ahorro negativo, que deberá ser presentado junto con la solicitud de autorización. Las Corporaciones de más de 200.000 habitantes pueden optar por sustituir estas autorizaciones por la presentación de un **escenario de Consolidación Presupuestaria**, en donde se establezca el límite máximo de déficit y de endeudamiento en un plazo de tres años, que deberá asimismo ser aprobado por el Ministerio. A estas limitaciones se superponen también, la necesidad de autorización cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito superen el 110% de los ingresos corrientes.

Finalmente, la ley 14/2000, contempló en el art. 56 de la LHL, como instrumento de control técnico, el mantenimiento en la Secretaría de Estado de Hacienda de una central de riesgos, con información procedente del sistema financiero, canalizada a través del Banco de Crédito Local.

Todo este régimen, lo mantiene implícitamente vigente la LEP, cuya disposición adicional única se limita a modificar los artículos 54.7 y 146.1 de la LHL. El primero de los preceptos citados se modifica a los solos efectos de establecer el cumplimiento de la estabilidad por parte de la Entidad local, como criterio preferente a tener en cuenta para otorgar la autorización de las operaciones de deuda. Por su parte, el artículo 146 que

²¹⁹ art.54.1. (...) “A estos efectos se entenderá por ahorro neto de las Entidades Locales y sus organismos autónomos de carácter administrativo la diferencia entre los derechos liquidados por los capítulos uno a cinco, ambos inclusive, del estado de ingresos, y de las obligaciones reconocidas por los capítulos uno, dos y cuatro del estado de gastos, minorada en el importe de una anualidad teórica de amortización de la operación proyectada y de cada uno de los préstamos y empréstitos propios y avalados a terceros pendientes de reembolso”.

regula el contenido de los presupuestos contendrá ahora un recordatorio del cumplimiento del principio de estabilidad, superpuesto entonces al principio de equilibrio que el mismo precepto sigue recogiendo.

b) La Ley Orgánica de Financiación Autonómica, Los Estatutos de Autonomía y las leyes de Hacienda Pública

El régimen jurídico al que se encuentra sometido el presupuesto y la deuda pública de las Comunidades Autónomas, derivado del marco constitucional analizado anteriormente, se encuentra contenido en los preceptos que en relación a esta cuestión se contienen en los correspondientes Estatutos de Autonomía, en la LOFCA y en tercer lugar, en la legislación ordinaria de cada Comunidad contenida en las diferentes leyes de Hacienda Pública que han ido aprobando las diversas Comunidades Autónomas.

La LOEP, ha modificado determinados preceptos de la LOFCA, pero como hemos mantenido, las dos importante reformas de esta ley llevadas a cabo a través de la LO 3/1996 y LO 7/2001, cuyo fundamento ha sido aumentar la autonomía financiera de las Comunidades autónomas en materia de ingresos tributarios, no son ajenas al desarrollo de la actividad financiera del conjunto de entes del sector público en un contexto de estabilidad.

Asimismo, las leyes de Hacienda Pública de las diferentes Comunidades Autónomas, elaboradas prácticamente a imagen y semejanza de la Ley General Presupuestaria, deberán adecuarse, al igual que ésta, a las nuevas leyes de estabilidad. Así, específicamente el artículo 3.1 de la LOEP después de establecer la posibilidad de que las Comunidades Autónomas adopten las medidas legislativas y administrativas que consideren convenientes para lograr el objetivo de estabilidad presupuestaria, indica que “en todo caso, vendrán obligadas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria”.

Respecto al régimen presupuestario de las Comunidades Autónomas, se debe partir del reconocimiento de su autonomía presupuestaria como lógica consecuencia de la autonomía financiera.

El artículo 17 a) de la LOFCA confirma la competencia de las Comunidades Autónomas para elaborar y aprobar sus propios presupuestos, siendo el artículo 21 de la citada ley, el único que se dedica a regular las bases del régimen presupuestario de estos entes.

El apartado 1 de este artículo ha sido modificado por la LOEP para introducir en él, el principio de estabilidad presupuestaria. En efecto, el citado precepto establece ahora que: “Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades”.

Destacaba en este artículo, cuestión que permanece, la ausencia del principio de equilibrio presupuestario, tal como ocurre en el artículo 134 de la Constitución respecto a los Presupuestos el Estado, así como normas semejantes a las contenidas en los artículos 134.5 y 134.6 donde se ha querido encontrar una manifestación del citado principio.

Ambas omisiones eran, en opinión de NAVARRO FAURE²²⁰ lógicas, ya que el control del déficit, se podía desprender de las limitaciones al endeudamiento, y , por otro lado, la LOFCA no podía regular aspectos de atribución de competencias entre los órganos de las Comunidades Autónomas en materia presupuestaria, como hacen los artículos 134.5 y 134.6 de la Constitución, por ser materia propia de cada Estatuto de Autonomía.

²²⁰ NAVARRO FAURE,A .Ob. cit. Pág.121.

Tampoco aparecen manifestaciones explícitas del principio de equilibrio presupuestario en ninguno de los estatutos de Autonomía, salvo en el caso del Estatuto de Autonomía de Castilla-León, que en su artículo 40.3 establece que: “Los presupuestos de la Comunidad se presentarán equilibrados, y su elaboración y gestión se efectuará con criterios homogéneos a los del Estado, de forma que sea posible su consolidación”. Sin embargo, es éste un principio de tipo contable, ya que el citado Estatuto no impide la posibilidad de acudir al endeudamiento.

El resto de los Estatutos de Autonomía no sólo no hacen referencia al equilibrio presupuestario sino que sólo unos pocos contienen normas similares a las de los artículos 134.5 y 134.6 o que puedan estar inspiradas en el citado principio.²²¹ Incluso en aquellos casos en que existen estas últimas normas, también responden a una manifestación del principio de preeminencia del Ejecutivo sobre el Legislativo en materia presupuestaria, intentando mantener la correlación entre ingresos y gastos diseñada por el Ejecutivo y que refleja su programa general de actuación económica.

En cuanto a la eficacia del Presupuesto de las Comunidades Autónomas respecto a los ingresos y gastos, es la misma que la del Presupuesto del Estado, teniendo que tener en cuenta sin embargo, ciertas peculiaridades.

Con respecto a los ingresos, si bien la eficacia del presupuestos es también la de mera previsión, hay que destacar en estos presupuestos la importancia de la autorización de la deuda pública en ellos contenida, ya que la norma de autorización también es en

²²¹ Así el artículo 47.5 del Estatuto de Autonomía de Asturias establece que: “Transcurridos seis meses desde la iniciación del ejercicio sin que se haya aprobado el nuevo presupuesto, no se podrán acordar nuevos créditos en tanto no tenga lugar dicha aprobación. Con posterioridad, toda ley de la Comunidad que implique nuevos o mayores gastos en el ejercicio debe indicar los medios para hacerles frente”.

También los Estatutos de Autonomía de Extremadura y de la Comunidad Valenciana contienen una norma idéntica a la del artículo 134.6 de la Constitución. El artículo 61 b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura atribuye a la Junta de Extremadura “la conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”. Asimismo el artículo 55 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana establece que: “Toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, requerirá la conformidad del Gobierno valenciano para su tramitación”. Normas análogas contienen los reglamentos de las cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas, tanto por lo que hace a la conformidad del Gobierno autónomo para admitir a trámite toda proposición o enmienda que

estos entes la Ley de Presupuestos. Estando hasta las últimas reformas tan limitada la posibilidad de crear tributos o de tener competencias normativas respecto a los tributos cedidos, el interés de la Ley de Presupuestos de las Comunidades Autónomas se ha centrado en las cifras de endeudamiento.

Respecto de los gastos, las excepciones al principio de especialidad de los créditos presupuestarios se reprodujeron en el régimen jurídico de los créditos presupuestarios de las Comunidades Autónomas, relativizando también en este caso las cifras consignadas en el Presupuesto aprobado. A modo de ejemplo, el artículo 32 de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana (Decreto legislativo de 26 de junio de 1991), concede incluso más facultades al Ejecutivo autonómico en la transformación de estas cifras iniciales. Así el citado precepto, que establece el régimen jurídico de los créditos extraordinarios o suplementos de crédito, no exige que se especifique en el proyecto de ley el recurso con el que financiar el mayor gasto público. Pero es que además, el citado artículo sólo exige la aprobación de la Cortes Valencianas en el supuesto de que la aprobación del crédito extraordinario o suplemento de crédito llevase aparejadas la modificación del presupuestos de la Generalitat Valenciana en los siguientes términos: a) alteración de la suma global de sus créditos; b) cuando se aumentasen los créditos para gastos corrientes en detrimento de los créditos aprobados para gastos de capital; c) Cuando se modificara la distribución que por grupos funcionales establezca la programación económica para el período de su vigencia.

En todo este régimen, anterior a las leyes de estabilidad, no existe ningún impedimento jurídico para que las Comunidades Autónomas presentasen sus presupuestos con déficit. En virtud de su autonomía financiera las Comunidades autónomas podían acudir al recurso de la Deuda para la financiación del nivel de gasto público que hubieran decidido satisfacer en un determinado ejercicio. El hecho, como enseguida veremos, de que la deuda pública sólo pueda destinarse a la satisfacción de ciertos gastos, no desvirtúa la decisión política de utilizar este recurso, ya que no existía tampoco un orden de prelación en la utilización de los mismos.

suponga menores ingresos o mayores gastos, como la necesidad de proponer wen el caso de enmiendas

La LOEP ha introducido en el artículo 21 de la LOFCA, el principio de estabilidad presupuestaria, otorgando a través de la modificación también del apartado b) del artículo 2 de la misma ley, la competencia al Estado para que en aras del principio de coordinación, adopte las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad presupuestaria.

En nuestra opinión, si bien se puede mantener el establecimiento de la estabilidad presupuestaria para los presupuestos de las Comunidades Autónomas, deben ser éstas las encargadas de adoptar las medidas para conseguir esta estabilidad, lo cual les exige presentar unos presupuestos que cumplan el objetivo de estabilidad y mantenerlo a lo largo de la ejecución de los mismos. Sin duda, deben ser las Comunidades autónomas las que tendrán que adecuar sus respectivas leyes de Hacienda Pública a las nuevas Leyes de estabilidad presupuestaria, lo cual es de prever que se realice como hasta ahora a imagen de la reforma que se lleve a cabo en la Ley General Presupuestaria.

Respecto al régimen jurídico de la deuda pública, el artículo 157.1.e) de la Constitución establece dentro del sistema de recursos de las Comunidades autónomas el producto de las operaciones de crédito. Con carácter general se reguló luego esta materia en el artículo 14 de la LOFCA y en las diferentes leyes de Hacienda Pública, caracterizándose esta regulación de acuerdo con los principio de coordinación de la política de endeudamiento de las distintas haciendas autonómicas, a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, y de tutela financiera estatal que se refleja a través de la autorización del Estado para concertar operaciones de endeudamiento.

En este contexto, el artículo 14 permite dos modalidades de endeudamiento: las operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería, y operaciones de crédito por plazo superior al año, cualquiera que sea la forma como se documenten, siempre que cumplan los siguientes requisitos: a) que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión; b) que el importe total de las anualidades de amortización, por

que supongan aumento de los créditos, una baja de igual cuantía en algún otro concepto.

capital e intereses, no exceda el 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad autónoma.

El apartado tercero del mismo artículo exige la autorización del Estado para concertar operaciones en el extranjero, y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público.

La interpretación literal de este precepto conduce a que la autorización estatal es necesaria para cualquier apelación al crédito público, lo que ha planteado recursos de constitucionalidad, que han dado lugar a la doctrina del Tribunal Constitucional antes reseñada acerca de la compatibilidad del criterio establecido en la LOFCA con el principio de autonomía financiera, apoyándose en la necesidad de garantizar la unidad del sistema económico y el principio de coordinación.²²²

A estos límites materiales añaden la generalidad de los Estatutos de Autonomía el principio de legalidad de la Deuda Pública.

Las diferencias, por tanto, con respecto al régimen jurídico de la Deuda pública estatal, ya eran evidentes. Si en el caso del Estado sólo existía un límite de tipo formal, en el caso de las Comunidades autónomas ya existían límites materiales cuantitativos y cualitativos que restringen la posibilidad del uso de este recurso, pero que no impedían que finalmente el Estado tuviera que asumir este endeudamiento. En efecto, la deuda pública aunque se destine como ingreso a gastos de inversión genera por sí misma un gasto corriente que ha de ser financiado con el resto de los recursos, que provenían la mayoría de tributos cedidos, sobre los que no se tenía ninguna competencia y de participación en los tributos del Estado.

Por eso insistimos de nuevo en la correlación que existe entre estabilidad presupuestaria y corresponsabilidad fiscal. La limitación del endeudamiento autonómico

²²² La sentencia del TC 179/1987, de 12 de noviembre, ha excluido sin embargo de la necesidad de autorización la concesión de determinados avales (segundos avales a empresas privadas), por no constituir una apelación al crédito público, ni una operación de obtención de recursos de esa naturaleza para subvenir a sus necesidades financieras.

tenía que venir acompañado, como así ha sido, de un nuevo modelo de financiación, que se supone ha de ser suficiente, junto con los otros mecanismos que ya hemos visto, para financiar el gasto público e ir amortizando la deuda anterior hasta conseguir también para las Comunidades Autónomas un presupuesto equilibrado.

Esta situación no se podía conseguir con el sistema anterior a la reforma de la LOFCA de 1996 y 2002, en el cual las Comunidades autónomas se nutrían de unos impuestos cedidos de escaso poder recaudatorio sobre los que además carecían de poder de regulación, siendo cuantitativamente irrelevantes los ingresos por tributos propios. En ese contexto el recurso a la deuda pública no era un medio alternativo a la financiación de los gastos públicos. No había para las Comunidades Autónomas alternativa al déficit si se quería asumir un nivel de gasto por encima de los ingresos que procuran los recursos procedentes del Estado. De tal forma que el recurso a la deuda pública por parte de las Comunidades Autónomas era una consecuencia lógica de una descentralización en el gasto no acompañada de una descentralización en el ingreso.

Precisamente la garantía de que el objetivo de estabilidad va a ser cumplido por parte de las Comunidades Autónomas se centra en la propia reforma del artículo 14 de la LOFCA, que supedita la autorización del Estado para la emisión de deuda pública al cumplimiento del objetivo de estabilidad, así como para aquellos casos en que no fuera necesaria esta autorización, se tendrá que solicitar, cuando de la información suministrada por las Comunidades Autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

D) El régimen jurídico de Estabilidad Presupuestaria.

a) La estabilidad presupuestaria de las Haciendas Locales.

Una primera lectura de la LEP, y sobre todo de los preceptos que modifica, confirman, lo que en un principio parecía: esto es, que las Haciendas locales estaban en una situación de semiestabilidad, que no requería excesivas modificaciones para adecuarse al objetivo de estabilidad. Sin embargo, hemos de recordar que a la Hacienda

Local, no sólo se le aplican los artículos 19 a 25 de la LEP, sino que le son aplicables también los principios generales establecidos en el Título I y el Título II relativo al equilibrio presupuestario de todo el sector público.

Y a este respecto hemos de destacar, lo que supone de novedoso respecto al marco jurídico al que hemos hecho referencia. En este sentido, haría especial hincapié en los siguientes aspectos:

El principio de estabilidad presupuestaria. La estabilidad presupuestaria es un concepto más amplio que el de equilibrio establecido en la LHL, ya que temporalmente afecta no sólo a la aprobación inicial del Presupuesto, sino también a la fase de ejecución, y además referido a un escenario plurianual. Desde el punto de vista de su ámbito objetivo, el equilibrio o el superávit con el que se identifica la estabilidad se establece en relación con el Sistema Europeo de Cuentas. En este sentido, me parecería conveniente, que una modificación posterior de la LHL, concretará este concepto en el ámbito local, para saber, yo creo que sí, si es el mismo que el concepto de ahorro neto negativo al que antes hacíamos referencia.

Ambos conceptos en relación con el déficit, hacen referencia al llamado déficit económico, en el que se comparan los gastos con los ingresos llamados corrientes. Es decir, que los gastos, restados lo que se destinan a la amortización de la deuda preexistente, son superiores a los ingresos ordinarios. Es decir, que un presupuesto estará desequilibrado cuando haya que acudir a nuevas emisiones de deuda por encima de la que se amortiza el propio año.

Ahora bien, tanto el concepto de déficit en relación a la estabilidad presupuestaria como el concepto de ahorro neto negativo, son conceptos de déficit menos rígidos que el concepto de déficit clásico, que consideraba que un presupuesto estaba desequilibrado cuando los ingresos ordinarios no eran suficientes para financiar los gastos públicos. Esto es, el recurso a la deuda pública bruta. El concepto de déficit que implícitamente y por remisión contiene la LEP es respecto a una determinada cuantía del endeudamiento.

Esta situación es la que provocará como ya sucedía, que se requiera la autorización de Ministerio para contraer crédito, así como que sea criterio preferente en la concesión de esta autorización el cumplimiento del objetivo de estabilidad fijado por el Estado.

Por otro lado, el principio de estabilidad no es tan rígido como el principio de equilibrio presupuestario clásico, ya que admite los llamados déficit coyunturales en un régimen presupuestario de eliminación del déficit estructural.

El principio de plurianualidad en la elaboración de los presupuestos del sector público. Este principio será compatible con el principio de anualidad presupuestaria que rige en los presupuestos locales, que aparecerá vinculado ahora por el objetivo de estabilidad fijado por las Cortes Generales referido a tres ejercicios (art. 8 LEP). Esta plurianualidad ya estaba presente también en los escenarios de consolidación presupuestaria al que podían optar la Entidades locales de población superior a 200.000 habitantes y en los planes de saneamiento local.

En realidad, la forma de entender esta compatibilidad se encuentra en la introducción de un procedimiento presupuestario previo a la elaboración anual de los Presupuestos Generales del Estado, cual es el de la fijación del objetivo de la estabilidad y el Acuerdo sobre el mismo al que tienen que llegar el Gobierno y las Cortes. La aprobación y ejecución del Presupuesto es anual, pero su elaboración, aprobación y ejecución se encuentran limitadas por un Acuerdo que tiene carácter plurianual.²²³

Hay que tener en cuenta también en la interpretación del artículo 8.1 que el objetivo de estabilidad es plurianual, pero de aprobación anual. Es decir, todos los años se fija para los tres años siguientes un objetivo de estabilidad al que se debe adecuar la elaboración del presupuesto anual. Esto quiere decir, en mi opinión que el acuerdo

²²³ Art.8.1 LEP. “En el primer cuatrimestre de cada año, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y Hacienda, y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en cuanto al ámbito de las mismas, fijará el objetivo de estabilidad

se proyecta a los tres ejercicios siguientes pero con carácter provisional en la medida en que será objeto de revisión todos los años.

El objetivo de estabilidad se fija conjuntamente con el del Estado y las Comunidades Autónomas, si bien puede ser distinta para las distintas haciendas territoriales, será único en cada uno de los niveles. Esto es, habrá un objetivo de estabilidad para el Estado, otro para las Comunidades Autónomas y otro para las Corporaciones locales. El objetivo de estabilidad será distinto al equilibrio en la fase de aprobación del presupuesto, en la medida en que contemple un determinado porcentaje de superávit.

El principio de transparencia. Este se concreta en la información suficiente sobre el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. Parece que la LEP se conforma con la copia de la liquidación de sus presupuestos que debe remitir la Corporación a la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma recogida en el artículo 174.5 de la LHL y en la información que le debe suministrar la Central de riesgos del art. 56 .1. Sin embargo, será la Central de información establecida en el art. 24 de la LEP la que, en mi opinión sustituye, a la Central de riesgos del artículo 56 y en la que se concreta el principio de transparencia establecido con carácter general.

Respecto a este control e información, destaca que la LEP no haga ninguna referencia al Tribunal de Cuentas, que es el órgano que tiene atribuida según la Constitución (art.136) la fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de todo el sector público, incluidas las Entidades locales y de todos los Organismos y sociedades de ellas dependientes.

En la medida en que la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas (art. 9 LO 2/1982, de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas) se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera a los principios de legalidad, eficiencia y economía, habría sido pertinente atribuir a este órgano el control del cumplimiento del objetivo de

presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público, como para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el artículo 2.1 de esta Ley”.

estabilidad, aunque sólo fuera para dar cuenta a las Cortes del grado de cumplimiento de una objetivo por ellas mismas aprobado.

En este sentido, una futura reforma de la LHL, podría incluir en el artículo 192, en el que se hace referencia al contenido de la Memoria que los municipios de 50.000 habitantes deben acompañar a su Cuenta general, una mención expresa al cumplimiento del objetivo de estabilidad.²²⁴

El principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. El artículo 6 de la LEP, no introduce ningún principio nuevo en nuestro ordenamiento, que no estuviera ya incluido en los principios constitucionales de asignación equitativa de los recursos públicos, eficacia y economía.

Con respecto al art.6.2 de la LEP que establece la supeditación de cualquier norma jurídica o acto administrativo al cumplimiento de la estabilidad, sin perjuicio de la eficacia que quepa atribuir a tal precepto cuando hace referencia a disposiciones legales, en el ámbito de la Hacienda local, habrá que tener en cuenta, la repercusión de este precepto en la autonomía del gasto y sobre todo, aunque es un tema que excede de esta conferencia, el respeto a los derechos de los acreedores de la Hacienda local. Esto es, no hay que olvidar que dentro del marco constitucional también se encuentra la seguridad jurídica y el principio de tutela judicial efectiva.

También me gustaría poner de manifiesto que el principio de estabilidad y el objetivo de estabilidad no se pueden superponer al resto de los principios constitucionales, antes al contrario, el principio de estabilidad es un principio contenido en una ley ordinaria y que aparecerá subordinado a los principios de justicia material del gasto público recogidos en el artículo 31.2 de la Constitución.

Ahora bien, el apartado 2 del artículo 6 contiene un auténtico principio novedoso en materia de gasto público, cual es su supeditación al principio de estabilidad. Ya

que la estabilidad no se pretende alcanzar con un aumento de los ingresos públicos sino con una limitación cuantitativa del gasto público. Observese cómo las disposiciones en materia tributaria no estarían afectadas por este principio de estabilidad y, por lo tanto, las normas que tuvieran por objeto una disminución de los ingresos no estarían comprendidas en el ámbito del precepto.

El objetivo de estabilidad. Un elemento nuevo en el régimen presupuestario de la entidad local será el objetivo de estabilidad de alcance plurianual integrado en el Programa de estabilidad. En el caso de la Hacienda Local, el objetivo de estabilidad lo fijará el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y previo informe de la Comisión nacional de Administración Local. Este objetivo para las entidades locales se incluye en el acuerdo del Consejo de ministros que se remite a la Cortes generales para su debate y aprobación.

Este objetivo será el que deban cumplir las respectivas Entidades Locales en sus correspondiente presupuestos. Se advierte que el objetivo de estabilidad no se fija para la Hacienda Local, como ocurre en el caso del Estado, conjuntamente con un límite anual de gasto, aunque no es difícil deducir que por las consecuencias de su incumplimiento, las Corporaciones locales, con el sistema actual de financiación, normalmente lo lograrán a través de contención en el gasto público.

El incumplimiento del objetivo de estabilidad. La ley no prohíbe el déficit, sino que regula sus consecuencias, exige la elaboración de un plan económico – financiero a medio plazo para su corrección y un plan de saneamiento en el caso de entidades empresariales. De las medidas contenidas en este plan dependerá la autorización para realizar operaciones de crédito. Esta norma será la especificación que para la Hacienda local establece con carácter general el art. 7 de la ley, que exige en las situaciones excepcionales de déficit la justificación de sus causas y la formulación de un plan económico financiero. Entiendo que en las situaciones en las que haya que elaborar este plan de saneamiento, éste absorberá a los establecidos en el artículo 54.

²²⁴ El art. 190 de la LHL establece que se deberá acompañar “Una Memoria demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados con indicación de los previstos y alcanzados con el

Respecto a la interpretación del artículo 22 de la LEP, se ha planteado si el Plan económico financiero, es necesario elaborarlo cuando no se ha cumplido el objetivo de estabilidad o sólo cuando el presupuesto es deficitario. De tal manera que si el presupuesto está equilibrado aunque no se haya cumplido el objetivo de estabilidad, no requeriría elaborar el Plan.²²⁵

En mi opinión, será necesario elaborar el plan económico- financiero siempre que no se cumpla el objetivo de estabilidad. En primer lugar, y en fase de aprobación, porque el presupuesto tiene que estar aprobado sin déficit inicial, en equilibrio. La LEP no ha derogado el principio de equilibrio presupuestario, que sigue contemplado en la LHL. Por lo tanto, en la fase de aprobación sólo cabe la elaboración del plan cuando no se cumple el objetivo de estabilidad. En la fase de liquidación, también el incumplimiento del objetivo de estabilidad, que se supone cumplido en la fase de aprobación, será el que determine la elaboración del plan. Porque además, en definitiva, lo que el artículo 22 pretende es que el objetivo de estabilidad se cumpla tanto en la fase de aprobación como en la de liquidación, existiendo las mínimas divergencias posibles, entre la aprobación de un presupuesto y su ejecución.

El cumplimiento del objetivo de estabilidad o del plan económico-financiero se tendrá en cuenta para la autorización que debe conceder el Ministerio de las operaciones de crédito reguladas en el artículo 54. Esto es, en aquellos casos, ya comentados en los que se requiera autorización para concertar operaciones de deuda, se tendrá en cuenta el objetivo de estabilidad, lo cual quiere decir, en mi opinión, que el incumplimiento del objetivo, sobre todo si éste fija un porcentaje de superávit, no determina automáticamente la denegación de la operación, sino que tal cumplimiento será uno de los motivos que permitirán al Estado motivar la autorización o denegación.

Al cumplimiento del objetivo de estabilidad se equipara el plan económico-financiero que permita la desaparición en tres ejercicios de la situación de desequilibrio.

coste de los mismos”.

Una sanción específica se establece en el artículo 11, ya que las consecuencias financieras que se deriven del incumplimiento de los reglamentos comunitarios en materia de limitación del déficit y que ya vimos anteriormente, serán asumidas en la parte que corresponda por las entidades a las que tal incumplimiento sea debido. Esta cuestión obviamente tendrá que ser objeto de desarrollo, para establecer tanto el procedimiento como la distribución de estas consecuencias. Pero en cualquier caso, requiere, como requisito previo, que el Estado español haya sido sancionado porque de otra manera no existirían consecuencias financieras asumibles por otros entes.

Todas estas normas, deberán dar lugar, no sólo como la propia ley establece, a una reforma de la LGP, sino que también deberían ser modificados determinados preceptos de la LHL, más allá de las modificaciones establecidas en la disposición adicional, ya que si bien no son incompatibles ambos regímenes, sí que se producen duplicidades en determinados conceptos, y sobre todo, se introduce un nuevo procedimiento, básicamente el establecimiento del objetivo de estabilidad, que debería estar recogido en el procedimiento presupuestario de la LHL. Espero que la proyectada revisión del sistema de financiación local, prevea el nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en el que se integra la Hacienda Local.

b) La estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas.

El régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas se encuentra regulado en la LO 5/2001, que resulta complementaria de la LEP. En realidad, el sometimiento de todo el sector público al principio de estabilidad presupuestaria a través de un bloque normativo prácticamente uniforme, aparece dividido en dos leyes, una de carácter ordinario para el Estado y las Haciendas Locales, y otra con el rango de Ley Orgánica para las Comunidades Autónomas. La primera cuestión que se suscita, por tanto, es si era necesario que las normas dirigidas a las Comunidades Autónomas tuvieran el rango jurídico de Ley Orgánica, y en el caso de

²²⁵ ALVAREZ MARTINEZ, J.: "Estabilidad presupuestaria y Corporaciones Locales". Tributos Locales nº15, 2002

que esta cuestión tenga una respuesta afirmativa, habrá que preguntarse por qué no se ha integrado este régimen a través de una reforma de la LOFCA.

Respecto a la primera cuestión, el hecho de que la ley estableciera mecanismos de coordinación entre el Estado y las Comunidades autónomas en materia financiera, planteó desde los primeros anteproyectos de ley la necesidad de que tal regulación revistiera la forma de Ley Orgánica.²²⁶ El Dictamen del Consejo de Estado, se pronunció a favor de la división en dos proyectos de ley distintos, que respectivamente contuviesen los preceptos para los cuales bastaba una ley ordinaria y los que precisaban el carácter de Ley Orgánica.

El hecho de adoptar esta forma jurídica, no ha impedido la necesidad de reformar a su vez la LOFCA a través de la Disposición adicional única, que como ya hemos visto ha reformado los artículos 2, 3, 14 y 21 de la citada ley. En nuestra opinión, la integración de la LEP en una futura Ley General Presupuestaria, debería propiciar también la integración del LOEP en la LOFCA, a la cual se deberían adaptar también las distintas leyes ordinarias de Hacienda Pública de las respectivas Comunidades Autónomas.

Sin embargo, dejando al margen los distintos vehículos normativos que se han utilizado, el régimen jurídico de la estabilidad de las Comunidades Autónomas no diverge sustancialmente del establecido para el propio Estado y para las Entidades Locales, aunque respecto a éstas, será la propia Comunidad Autónoma la que adopte las medidas necesarias para alcanzar la estabilidad. En este sentido, hay que tener en cuenta, que si bien para la Hacienda local no era excesivamente novedoso este régimen jurídico, sí que lo es tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas. Sin embargo, será la nueva Ley General Presupuestaria y las nuevas Leyes de Hacienda Pública de las respectivas Comunidades Autónomas, las que desarrollen los preceptos contenidos en ambas leyes. Precisamente, porque es la Comunidad autónoma la que

²²⁶ El art. 157.3 de la CE establece que: “Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posible formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado”.

debe adoptar las medidas para lograr la estabilidad, la LOEP, no obliga a establecer un límite máximo anual de gasto como en el caso del Estado, ni contiene tampoco normas de gestión presupuestaria, como las establecidas en los artículos 15 a 17 de la LEP, donde se contiene la regulación general del Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria, las modificaciones de crédito o el saldo de liquidación presupuestaria.

El artículo 2 de la LOEP establece en el régimen presupuestario de las Comunidades Autónomas, los mismos principios que para el resto de entes del sector público, tal como aparecen en la LEP, y respecto de los cuales mantenemos la interpretación previamente realizada. Estos principios son los de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos, que se integrarán con los principios presupuestarios clásicos que, a imagen del Estado, se contenían en el régimen presupuestario de todas las Comunidades Autónomas.

A estos principios se deberá adecuar cualquier desarrollo del régimen jurídico presupuestario de las Comunidades Autónomas, y de hecho así habrá de ser, ya que al régimen jurídico vigente se superpone el procedimiento presupuestario de la estabilidad. Por eso, se insta a través del artículo 3 de la ley a adecuar la normativa presupuestaria autonómica al objetivo del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. No es aventurado pensar que la regulación que realice una futura Ley General Presupuestaria sea la que sirva de modelo para adecuar la legislación presupuestaria de las Comunidades Autónomas a la LOEP y que como en el caso del Estado, el logro de la estabilidad se logre a través de la limitación del gasto y de la adopción de medidas de ejecución presupuestaria que impidan desvirtuar el equilibrio inicial.

Como en el caso del Estado o de los entes locales, la LOEP no establece una prohibición de déficit. El artículo 3.3, establece que las situaciones excepcionales de déficit presupuestario deberán estar justificadas mediante las causas que las ocasionan y la identificación de los ingresos y gastos que las producen, y requerirán la formulación de un plan económico-financiero. Respecto a esta justificación, la ley no establece ante quién se debe realizar, aunque como mínimo, como ocurre con el Estado, será ante las

asambleas legislativas de las respectivas Comunidades que deban aprobar los presupuestos, y ante el Consejo de Política Fiscal y Financiera que es el órgano que debe aprobar el plan de económico- financiero de saneamiento para corregir el desequilibrio.

La ley distingue entre el incumplimiento del objetivo de estabilidad y la existencia de presupuestos desequilibrados. En ambos casos se requiere la elaboración de un plan económico financiero de saneamiento. Un plan que se faculta a que sea aprobado por la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma, si la normativa propia así lo exige. En nuestra opinión, el desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas podría ser el mismo que en el caso del Estado. Si son las Asambleas legislativas las que aprueban el Presupuesto, es lógico también que aprueben el plan de saneamiento, al que estará vinculado el propio Gobierno.

Sin embargo, el verdadero órgano al que se dirige el Plan de saneamiento es el Consejo de Política Fiscal y Financiera. En efecto, el plan económico-financiero, que deberá contener las medidas de ingresos y gastos a través de las cuales se debe corregir el desequilibrio en un plazo de tres años, se remite en el plazo de un mes desde que se aprobaron los presupuestos desequilibrados al Consejo de Política Fiscal y Financiera. Si el Consejo no considera adecuado el Plan para corregir el desequilibrio, requerirá a la Comunidad Autónoma para que presente otro plan en el plazo de veinte días. No establece la ley, qué consecuencias puede tener la falta de presentación del plan o la inadecuación del segundo plan a la corrección del desequilibrio. En nuestra opinión, aparte de las consecuencias políticas que en el seno de la propia Comunidad Autónoma pueda tener el incumplimiento de estas obligaciones, será la falta de autorización de la deuda pública contenida en el artículo 9 de la ley, la que garantice el cumplimiento de estas normas.

El plan de saneamiento económico financiero se debe presentar también cuando aún no estando el presupuesto desequilibrado no se haya cumplido con el objetivo de estabilidad.

Existirán para las Comunidades Autónomas, en el procedimiento presupuestario, dos objetivos de estabilidad: uno general, que será el establecido en el Acuerdo que el Gobierno debe presentar a las Cortes en el primer cuatrimestre de cada año, referido a los tres ejercicios siguientes y para el conjunto de las Comunidades Autónomas; y un objetivo de estabilidad individual para cada Comunidad autónoma en particular.²²⁷

El primero, el objetivo general, lo fija el Estado, exigiendo sólo la ley el informe previo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el cual dispone de un mes para la emisión de dicho informe. Será igualmente preceptivo el citado informe en el caso de que rechazado por las Cortes el Acuerdo presentado por el Gobierno, tuviera que presentar un nuevo Acuerdo.

El objetivo individual para cada Comunidad Autónoma lo fijará el Consejo de Política Fiscal y Financiera en el plazo de un mes desde la aprobación por parte del Gobierno del objetivo de estabilidad. Si no se llegase a una acuerdo sobre los objetivos individuales, las Comunidades Autónomas estarán obligadas a elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos de equilibrio presupuestario. Los objetivos de estabilidad para las Comunidades autónomas plantean el tema de si el objetivo general es subsidiario en ausencia de objetivo individual o si existe una especie de reparto del objetivo general entre las diferentes Comunidades Autónomas a efectos de conseguir entre todas ese objetivo general. En efecto, la primera interpretación no parece ser la correcta ya que si el objetivo general fuera subsidiario, ello significaría que en ausencia de objetivo individual se aplicaría el general, que puede ser distinto al del equilibrio. Otra interpretación consiste en considerar que el objetivo individual puede ser distinto para cada Comunidad Autónoma, siempre que el conjunto del sector público autonómico no sobrepase el objetivo general. De tal manera, que la fijación del objetivo de estabilidad tanto general como individual requiere una fuerte dosis de consenso político entre el conjunto de las Comunidades Autónomas y el Estado y entre las Comunidades Autónomas entre sí.

²²⁷ El Acuerdo por el que se fija el objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto del sector público y de cada uno de los grupos de agentes que lo integran para el período 2003-2005, ha fijado este objetivo

En cualquier caso, las consecuencias del incumplimiento del objetivo de estabilidad hace referencia a ambos objetivos: al objetivo general o al objetivo individual de cada Comunidad si es distinto al general.

Las consecuencias del incumplimiento de los objetivos de estabilidad son ,como en el caso de las haciendas locales, la posibilidad por parte del Estado de no autorizar las emisiones de deuda pública para las que ya se requería autorización, o la necesidad de solicitarla, para aquellas operaciones que no necesitaban autorización, en el caso de que se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad. También será una consecuencia de este incumplimiento la asunción de responsabilidades financieras por el incumplimiento de las obligaciones dimanantes de los compromisos europeos en materia de estabilidad presupuestaria.

Por último, las novedades de la LOEP se centran en el aumento de competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y en la Central de Información.

La disposición adicional única de la LOEP, reforma el apartado 2 del artículo 3 de la LOFCA, para introducir entre las funciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera “La emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la LO 572001, Complementaria de la Ley general de Estabilidad presupuestaria”.

En efecto, el papel que el Consejo de Política fiscal y Financiera está llamado a cumplir en el régimen presupuestario establecido por las leyes de estabilidad es fundamental. En primer lugar, porque su informe es necesario para presentar el objetivo de estabilidad general, pero porque además en su seno se establecerá también el objetivo individual. Por otro lado, la Ley los convierte también en garantes del cumplimiento del objetivo de estabilidad ya que es el que debe aprobar los planes de saneamiento financiero de las Comunidades Autónomas.

para el conjunto de las Comunidades Autónomas en déficit 0,0.

Este protagonismo del Consejo, no es sin embargo novedoso, ya que las dos importantes reformas de la financiación autonómica de 1996 y 2001, no han hecho mas que reflejar sendos acuerdo adoptados en el seno del Consejo. Se puede considerar que la legislación financiera autonómica es una legislación paccionada en el seno del citado órgano .No es de extrañar, que la doctrina se haya planteado la posición que estos acuerdos tienen en el sistema de fuentes del Derecho, ya que si bien no son encuadrables en el sistema de fuentes formalmente reconocido como tal por nuestro ordenamiento, a través de estos instrumentos se adoptan decisiones que van a condicionar, la propia tarea de producción normativa. En el caso de las Comunidades Autónomas, la función del Consejo de Política Fiscal y Financiera es si cabe más paradigmática, ya que los objetivos de estabilidad que van a condicionar el ejercicio de su autonomía presupuestaria, y en general de su autonomía ya que cualquier decisión en materia de ingresos o gastos estará condicionada por el cumplimiento de estos objetivos, van a ser aprobados por las Cortes Generales del Estado, en el caso del objetivo general, y por el propio Consejo, en el caso del objetivo individual. En nuestra opinión, salvo que el desarrollo legislativo autonómico disponga otra cosa, queda reducido al mínimo, o prácticamente no existe, la participación de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas en el procedimiento presupuestario de la estabilidad.

Por último, la ley crea, al igual que en el caso de las entidades locales, una Central de Información de carácter público, integrada en el Ministerio de Hacienda, que provea al estado de información sobre todas las operaciones de endeudamiento de las Comunidades Autónomas. El apartado 2 y 3 del artículo 10 establece la obligación de suministro de información a esta central por parte de las entidades financieras, así como la colaboración del banco de España. Esta Central de Información, en mi opinión será la misma que la establecida para las entidades locales en el artículo 24 de la LEP.

La LOEP, finalmente, al igual que hace la LEP, ignora la existencia del Tribunal de Cuentas y de los Tribunales de Cuentas respectivos de las Comunidades Autónomas, que, en nuestra opinión, deben ser los que finalmente controlen el cumplimiento de los objetivos de estabilidad.

III. EL GASTO PÚBLICO EN UN CONTEXTO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

1.- La interrelación entre el gasto público y la estabilidad presupuestaria: una introducción.

El nuevo marco jurídico de la estabilidad presupuestaria, tal y como se ha configurado, no limita su incidencia jurídico-financiera al ámbito del Derecho Presupuestario y de su instituto centralizador de la actividad financiera, sino que partiendo de los aspectos dogmáticos que sirven de base a este estudio, resulta evidente el influjo que la estabilidad presupuestaria despliega sobre el Gasto Público. Precisamente esta cuestión es la que corresponde abordar en la parte final de este trabajo, lo cual nos permite vislumbrar las alteraciones que el régimen jurídico del Gasto Público sufre en un contexto, como el actualmente vigente, de estabilidad presupuestaria.

Y esa influencia de la estabilidad presupuestaria sobre el Gasto Público, que se proyecta en todo su régimen jurídico, acaece en nuestra opinión por varias razones que se vislumbran en el desarrollo de este trabajo. Por un lado, debe convergerse en la consideración última, o si se quiere primigenia, de la estabilidad presupuestaria como principio limitativo del gasto público. Efectivamente, el marco jurídico regulado por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre se encuadra en el contexto europeo de contención del gasto bajo las fórmulas de limitación del endeudamiento público y del déficit público. Ello supone la palmaria consideración de éste como un principio limitativo de la potestad de gasto de los entes públicos. Por otro lado y en lógica coordinación con ello, la estabilidad presupuestaria, o en rigor el equilibrio presupuestario, se configura como un principio implícito del gasto público, derivado de la ortodoxia presupuestaria pero que se ha instalado en el régimen jurídico de aquél²²⁸, lo cual deriva de la propia consideración tradicional del gasto público como mera disposición de fondos públicos presupuestados. De ahí, la tradicional confusión entre Presupuesto y Gasto Público, que

entronca con la consideración de este último desde la exclusiva óptica de la financiación, se entiende “presupuestaria” del mismo. La conexión que en este orden de cosas puede tener la estabilidad presupuestaria con el gasto público es, pues, a todas luces evidente; *a fortiori* si se subraya la función que desempeña el Presupuesto en la fase de cumplimiento de las obligaciones públicas.

Todo ello refuerza la necesidad de reflexionar sobre las líneas de conexión que se establecen entre la estabilidad presupuestaria y el Gasto Público, lo cual exige al tiempo plantearse la compatibilidad de ese nuevo marco legal de estabilidad con los principios constitucionales que rigen el gasto público.

En este sentido debe señalarse que la conexión que se produce entre el gasto público y la estabilidad presupuestaria deriva de la propia significación global que de ésta se ha hecho eco su ley reguladora. Ello implica que dada la orientación de la misma que intenta evitar no sólo el déficit inicial en la aprobación de los Presupuestos de los distintos entes del sector público, sino también el déficit final derivado de la ejecución de los créditos presupuestarios y de la liquidación del respectivo Presupuesto, parece lógico inferir –dadas las premisas conceptuales y dogmáticas que manejamos– que todo el régimen jurídico del gasto público se verá condicionado por este nuevo régimen de estabilidad presupuestaria. En efecto, tanto la programación del gasto público como su ejecución –siguiendo la terminología empleada por el artículo 31.2 CE– han de ser objeto de atención a la luz de este nuevo contexto jurídico de clara incidencia económica. La determinación de las necesidades públicas a satisfacer así como la propia contracción de las obligaciones públicas y el régimen jurídico de su cumplimiento reciben la impronta de la estabilidad presupuestaria y alteran su significación tradicional a través del influjo de ciertos preceptos de la citada norma, señaladamente los artículos 6.1 6.2 y 12.2 LGEP²²⁹, amén de la propia incidencia que despliegan los “nuevos”

²²⁸ SOLER ROCH, M^aT.: “Los principios implícitos en el régimen jurídico del gasto público”, en *El Sistema Económico en la Constitución española*, volumen II, XV, Jornadas de estudio de la Dirección General del Servicio jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, 1994.

²²⁹ Artículo 6.1 LGEP: “Las políticas de gastos públicos deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y se ejecutarán mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad”.

principios derivados de la estabilidad presupuestaria así como el propio régimen jurídico derivado de la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y del establecimiento de un techo máximo anual de gasto (artículo 13 LGEP) y de un fondo de contingencias para la ejecución presupuestaria (artículo 15 LGEP).

Todo ello supone, en nuestra opinión, la necesaria interrelación de los principios tradicionales del gasto público con los “nuevos” principios derivados de la estabilidad presupuestaria; ese flujo exige realizar una relectura de ambos tipos de principios, a la espera de la concreción de muchos de estos extremos que la propia Ley de estabilidad presupuestaria encomienda tanto a su normativa de desarrollo como a la nueva Ley General Presupuestaria²³⁰. Precisamente la conexión del gasto público con la estabilidad presupuestaria se realiza a través de los principios, propios y mutuos, que rigen en esos institutos jurídicos²³¹. De este modo algunos de los principios constitucionales del gasto público –tales como la eficiencia y economía aplicables a la programación y ejecución del gasto público *ex* artículo 31.2 CE- son reiterados de alguna forma en la Ley de estabilidad presupuestaria –artículo 6.1- , de donde parece intuirse que tales principios del gasto público desempeñan un relevante papel en la regulación y consecución de la estabilidad presupuestaria. Ello deja entrever una reflexión que entendemos que es oportuna y que al tiempo habría de ser objeto de consideración. Ésta no es otra que la valoración de la importancia del régimen jurídico del gasto público en la consecución de la estabilidad presupuestaria. Quizá ha llegado el momento de plantearse la utilidad y valía de una regulación jurídica del gasto público, como criterio que permita alcanzar la estabilidad presupuestaria, cuestión ésta sobre la que volveremos más adelante.

Artículo 6.2 LGEP: “Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos a que se refiere el artículo 2 de la presente ley que afecte a los gastos públicos, deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria”.

Artículo 12.2 LGEP: “Los proyectos de ley, las disposiciones reglamentarias, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación a los sujetos a que se refiere el artículo 2.1 a) y b) de la presente ley que tengan incidencias presupuestarias por comportar variaciones en los gastos públicos habrán de respetar el entorno financiero plurianual previsto en el párrafo anterior y, en consecuencia, para su aprobación tener cabida en dichos escenarios presupuestarios plurianuales”.

²³⁰ Disposición Final Primera y Disposición Final Cuarta de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

²³¹ ÁLVAREZ MARTÍNEZ, J.: “Estabilidad Presupuestaria y Corporaciones Locales”, en *Tributos Locales*, nº 15, 2002, pág. 92.

En todo caso, debe señalarse que los destinatarios de la Ley de Estabilidad Presupuestaria son los poderes públicos que en el ejercicio de su potestad de gasto han de contar con este nuevo marco jurídico. Sin embargo, no se puede negar que en último término esta norma incide y afecta a los destinatarios y usuarios del gasto público en alguna de las posiciones que ocupan los mismos frente a éste²³², y por ello mismo la norma despliega un importante elenco de instrumentos de control a través de la institución representativa de la soberanía popular –las Cortes Generales- que no se entiende sino como ejemplo de la conexión del gasto público con la estabilidad presupuestaria²³³.

Es por ello por lo que se ha incidido especialmente en las dificultades que la rigidez en la ejecución presupuestaria del gasto público puede provocar en los derechos de los acreedores de la Hacienda Pública. En este sentido se ha invocado la necesidad de que, en este contexto de estabilidad presupuestaria, la nueva Ley General Presupuestaria –o incluso una nueva Ley General de Gasto Público- pueda “asegurar una regulación de las obligaciones públicas que garantice los derechos de los acreedores de los entes públicos desde los postulados del cumplimiento de la legalidad, la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva. La estabilidad presupuestaria debe pasar la prueba del respeto a los principios y derechos fundamentales, ésta no es sólo una más de las cuestiones clave de esta reforma, sino la garantía indispensable de su credibilidad²³⁴”. En este sentido URÍA ha manifestado al referirse a los principios de eficiencia y calidad en la gestión de los recursos públicos, que los mismos son una garantía del ciudadano como contrapunto al principio de estabilidad: “el objetivo de estabilidad no se persigue a cualquier precio sino de modo compatible con los derechos de los acreedores y otras exigencias de justicia²³⁵”.

²³² BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: *El Derecho de los Gastos Públicos*, IEF, Madrid, 1991, pág. 352 y ss.

²³³ GARCÉS SANAGUSTIN, M.: “Los proyectos de Ley General de Estabilidad Presupuestaria: hacia una nueva cultura del Presupuesto en España”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 27, 2001, pág. 138.

²³⁴ SOLER ROCH, Mª. T.: “Los retos de la estabilidad presupuestaria”, conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 20 de abril de 2001, pág. 3.

²³⁵ URÍA FERNÁNDEZ, F.: “Ponencia sobre los proyectos de ley de estabilidad presupuestaria”, conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 20 de abril de 2001. Recogida en HERRERA

Nos encontramos, pues, en el oportuno momento, si se quiere único, para afrontar con perspectiva jurídica no sólo la aprobación de una nueva Ley General Presupuestaria, tal y como ordena la Disposición final primera, sino también de una ansiada Ley General de Gasto Público²³⁶ donde se estructurarían y desarrollarían las cuestiones relativas a los principios jurídicos del gasto público, los procedimientos de valoración y determinación de las necesidades públicas a satisfacer, el régimen jurídico de las obligaciones públicas y de los derechos de los acreedores, así como de cualquier sujeto afectado por el gasto público y los procedimientos de ejecución del gasto público. Todo ello desde la perspectiva que ofrece el nuevo marco jurídico de la estabilidad presupuestaria lo cual refuerza la oportunidad de tal reforma normativa, que habría de permitir una reflexión sobre el ámbito de cada una de esas normas, reconduciéndolo y circunscribiendo a la Ley General Presupuestaria las cuestiones referidas estrictamente a los Presupuestos de los entes del sector público en toda su dimensión, y dejando las cuestiones de planificación y programación de gasto, así como el desarrollo y ejecución del mismo a través del instrumento jurídico obligacional, al ámbito de la deseable Ley General de Gasto Público.

Una primera aproximación permitirá detectar los problemas o conexiones que entre la estabilidad presupuestaria y el régimen jurídico del gasto público se establecen. Así en cuanto a la programación de éste, resulta evidente que las propias concreciones de la Ley General de estabilidad presupuestaria afectan a la organización de la actividad financiera más allá del Presupuesto anual, a través de los escenarios plurianuales. Del mismo modo, el establecimiento de un límite máximo de gasto, legalmente vinculante, constituye una importante limitación a la potestad de gasto, que puede encontrar ciertas dificultades para acomodarse con el principio constitucional de justicia en el gasto público.

MOLINA, P.M.: “Los proyectos de estabilidad presupuestaria a debate”, *Revista de la Economía social y de la empresa*, nº 38, 2001, pág. 43.

²³⁶ El precursor de esta demanda doctrinal ha sido BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: “Notas para la construcción de un Derecho de los Gastos Públicos”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº. 2, 1979, Págs. 78 y ss.; “Procedimiento de gasto público y su control”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 13, 1982, pág. 36; *El Derecho de los Gastos Públicos*, ob. cit. Págs. 193 y ss. En esta línea reivindicativa también se encuentra: MARTÍNEZ GINER, L. A.: *La posición deudora de la Hacienda Pública*, Tesis doctoral inédita, Facultad de Derecho, Universidad de Alicante, 1 de diciembre de 2001, pág. 335.

Del mismo modo, el sometimiento de cualquier acto o hecho que implique gasto al objetivo de estabilidad presupuestaria, así como el propio Fondo de Contingencias de ejecución presupuestaria, supone una cierta alteración en la aplicación de las modificaciones presupuestarias al objeto de posibilitar el cumplimiento y pago de las obligaciones públicas, lo cual no es sino una relevante incidencia que afecta a la ejecución del gasto público. Igualmente, el régimen de control del gasto público recibe la impronta de la estabilidad presupuestaria que se conforma como un criterio a considerar al valorar el cumplimiento del gasto público.

2.- La programación del gasto público y la estabilidad presupuestaria.

Siguiendo la estructura jurídica del gasto público determinada tanto legalmente – recuérdese el tenor del artículo 31.2 CE²³⁷–, así como doctrinalmente²³⁸, nos centramos en la conexión e incidencia existente entre la estabilidad presupuestaria y la fase inicial de programación del gasto público, o de determinación de necesidades públicas.

Éste ha sido tradicionalmente un proceso relativamente rígido en virtud de la existencia de obligaciones consolidadas o incluso plurianuales que han limitado, bajo los parámetros de la lógica, la potestad de gasto de los distintos entes públicos titulares de la misma. En la actualidad esa potestad y en general la programación del gasto público se encuentra mucho más limitada ante el nuevo marco de estabilidad presupuestaria que se ha instaurado en nuestro ordenamiento jurídico. Los denominados escenarios presupuestarios plurianuales (artículo 12 LGEP), la determinación del objetivo de estabilidad trianual (artículo 8 LGEP) así como la fijación de un límite

²³⁷ Artículo 31.2 CE “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

²³⁸ La construcción jurídica del gasto público de Bayona de Perogordo parte de tres niveles de análisis; como necesidades públicas, como relaciones jurídicas y como salida de fondos públicos. (BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: “Notas para la construcción de un Derecho de los Gastos Públicos”, ob. cit; “Procedimiento de gasto público y su control”; *El Derecho de los Gastos Públicos*, ob. cit.)

máximo de gasto no financiero anual (artículo 13 LGEP) condicionan de alguna manera y modifican la significación de la programación del gasto público, si bien en nuestra opinión esa alteración no supone una dejación o desinterés por aquélla tal y como parece desprenderse de la norma. Antes al contrario, ese régimen de estabilidad supone, como veremos, una revitalización del gasto público, que aconseja dada la oportunidad plantearse una reflexión más profunda en torno a esta rama del Derecho Financiero.

A) Los escenarios de previsión plurianual y las leyes de gasto.

En este sentido la elaboración de los escenarios mal llamados “presupuestarios” plurianuales, regulados en el artículo 12 LGEP suponen un ejemplo de la utilidad del gasto público en aras a la consecución de los objetivos que marca la ley de estabilidad presupuestaria. El citado artículo establece que “con carácter previo al proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, el Ministerio de Hacienda confeccionará unos escenarios de previsión plurianual referidos a ingresos y gastos. Dichos escenarios detallarán para cada año los importes de los compromisos de gasto contenidos en cada política presupuestaria”.

Tales escenarios se traducen en último término en instrumentos en los que se determinan las líneas de actuación en materia de gasto público. Es decir, en qué y cómo –en qué cuantía– se va a gastar, para a partir de ahí desarrollar la política presupuestaria de cada ente público. El antecedente más inmediato de estos escenarios plurianuales no es otro, como ya se ha dicho, que los Programas de estabilidad que exige la normativa comunitaria a los Estados miembros²³⁹.

²³⁹ Artículo 99 del Tratado de la Unión Europea se refiere a la labor de supervisión multilateral de los criterios de convergencia. La concreción de esa labor de control se lleva a cabo por el Reglamento Comunitario 1466/1997, del Consejo de 7 de julio, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. El artículo 3 de esta norma prescribe la obligación de que todos los Estados miembros presente al Consejo y a la Comisión la información necesaria a efectos de la supervisión multilateral periódica prevista, de tal modo que se facilite la estabilidad de los precios y un crecimiento sostenible que conlleve creación de empleo. Esa información se materializa en los denominados Programas de Estabilidad, que habrá de contener entre otras cuestiones: el objetivo a medio plazo en términos de situación presupuestaria próxima al equilibrio o superávit, así como la trayectoria de ajuste para alcanzar ese objetivo y la tendencia prevista para la proporción de la deuda pública.

Entendemos que esos escenarios plurianuales lo que hacen no es sino establecer los objetivos de gasto a realizar, en definitiva, determinar de alguna forma necesidades públicas en una especie de norma. Es en esos escenarios plurianuales donde se realizan y operan las prioridades a la hora de asignar recursos públicos, determinándose las áreas preferentes de gasto y las estrategias preferentes a desarrollar en materia de gasto público. Es por ello por lo que incidimos, una vez más, en la errónea denominación del artículo 12 LGEP, pues tales escenarios plurianuales se refieren esencialmente al Gasto Público en su consideración o fase de programación de las necesidades públicas, y no al Gasto Público entendido como disposición de fondos públicos, óptica esta última algo limitada del instituto jurídico del gasto. En todo caso no nos parece adecuado referirse a tales escenarios con el calificativo de presupuestarios, pues los mismos no conforman ninguna programación presupuestaria en sentido estricto sino una programación del gasto público. De hecho el artículo 1,2 de la Orden del Ministerio de Hacienda /1004/2002, de 9 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2003 se refiere a tales escenarios plurianuales con referencias que los acercan a su configuración como normas de programación del gasto público:

“El Escenario de gastos, teniendo en cuenta las obligaciones existentes y los compromisos adquiridos que puedan generar obligaciones en el periodo, distribuirá el gasto compatible con el objetivo de estabilidad en cada ejercicio conforme a las prioridades que se establezcan para cada política presupuestaria. Asimismo, el Escenario de gastos agrupará por centros gestores los gastos programados en cada política presupuestaria, detallando para centro las obligaciones y los compromisos de gasto comprendidos en las políticas cuya gestión deban asumir”.

La importancia de la programación del gasto público, materializada en los escenarios plurianuales, es desde luego evidente y cumple una relevante función al tiempo de asegurar la estabilidad presupuestaria. Y ello porque consideramos que tales escenarios de previsión podrían configurarse como auténticas leyes de gasto, donde se determinaran y priorizaran las necesidades públicas²⁴⁰. De hecho el artículo 1.1 de la

²⁴⁰ Bayona de Perogordo realiza un valioso y exhaustivo trabajo de concreción de estas leyes de gasto, las cuales “contribuirían en buena medida a reducir –cuando no a eliminar- las ambigüedades e

Orden HAC/1004/2002, de 9 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2003 adopta ese papel y establece los criterios a los que se habrá de sujetar la elaboración de los mencionados escenarios:

“La elaboración de los Presupuestos se subordinará los criterios de asignación que hayan asumido los Escenarios Presupuestarios para respetar las prioridades establecidas que seguirán las líneas generales siguientes:

- a) Priorizar la dotación de infraestructuras y las actividades de Investigación, Desarrollo e Innovación*
- b) Asegurar los niveles de prestación y cobertura efectiva de los programas de gasto social,*
- c) Asegurar la calidad de la seguridad ciudadana y de los demás servicios públicos esenciales*
- d) Analizar y adecuar el gasto de transferencias y subvenciones a las directrices globales de la política económica del Gobierno*
- e) Potenciar al máximo el aprovechamiento de los fondos de procedencia comunitaria y fomentar otras formas de cofinanciación de las inversiones públicas”*

Ahora más que nunca nos encontramos en una coyuntura claramente favorable para la construcción jurídico-formal del Derecho de los Gastos Públicos. Los objetivos de la estabilidad presupuestaria se lograrán en la medida en la que el gasto público sea

incertidumbres que rodean la elaboración presupuestaria. Determinados los objetivos en las leyes materiales de gastos con los suficientes criterios para establecer una prioridad temporal en el proceso de su satisfacción, la incertidumbre desaparece tanto desde la perspectiva del ente público, que puede actuar en la confianza de que el objetivo de su acción será alcanzado como desde la perspectiva de los particulares...” (...) “No menos importantes deben considerarse los efectos de las leyes de gasto en orden a eliminar algunas corruptelas que se generan por la propia ceguera de los administradores públicos. La sobrevaloración de la misma como medida cautelar para no quedarse corto en su apreciación y el incrementalismo como técnica rudimentaria de ajuste de la valoración de los costes para cada periodo carecen de sentido cuando en una ley material de gasto se ha ponderado en sentido absoluto, esto es, sin ponerla en relación con otras necesidades, el coste de satisfacción de la necesidad y se ha procedido a elaborar los criterios de periodificación de esa misma satisfacción. De otra parte, por cuanto la aprobación de una ley de gasto fija mínimos insoslayables en cuanto a su satisfacción, contribuye en buena medida a efectuar la selección de los programas que, lejos de hacerse en el vacío, deberá contar con esos mínimos fijados por las leyes de gasto”. (BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: *El Derecho de los Gastos Públicos*, ob. cit. Pág. 327).

objeto de regulación jurídica en desarrollo de los principios constitucionales reguladores del mismo. De hecho la propia ley de estabilidad presupuestaria invoca alguno de ellos. Una vía para ello sería la consideración de las leyes de gasto, a modo de escenarios de previsión plurianuales donde se determinaran los criterios para la satisfacción de necesidades públicas, programando su coste y las preferencias en cuanto a su cumplimiento. En definitiva sería una regulación del gasto público al servicio de la estabilidad presupuestaria, pero partiendo de los propios instrumentos jurídicos del gasto público. De este modo se salvaría, en nuestra opinión, los problemas derivados del rango jerárquico de tales escenarios plurianuales y de su posible vinculación tanto a las Cortes Generales como al propio Gobierno. Debemos recordar que el artículo 12.1 LGEP se refiere a esta cuestión determinando la competencia en la elaboración de tales escenarios de previsión a cargo del Ministro de Hacienda. El rango de tales escenarios, que han sido calificados como instrumentos que están al servicio de la política presupuestaria²⁴¹ y que en último término facilita la adopción de las decisiones de gasto²⁴², los configura como normas o instrumentos internos del Gobierno en los que no se dan las condiciones de publicidad necesarias para que el Parlamento tenga conocimiento de los mismos²⁴³. En este sentido, una mayor intervención del Parlamento que diera mayor publicidad a tales escenarios de previsión sería conveniente, para lo cual ello debiera articularse mediante la aprobación de los mismos como auténticas leyes de gasto.

²⁴¹ Ese carácter instrumental o de *prius* jurídico y lógico se manifiesta en su existencia previa para su utilización en la elaboración de los presupuestos General del Estado. Sin embargo tal circunstancia no se producirá en el año 2003 dada el *tempo* de aprobación y aplicación de la ley de estabilidad presupuestaria. Así se ha manifestado expresamente en la Exposición de motivos o preámbulo de la ORDEN HAC/1004/2002, de 9 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2003: "...se establecen asimismo normas para la elaboración del escenario plurianual que, de conformidad con el artículo 12 LGEP, debe tener carácter previo a la elaboración de los Presupuestos General del Estado. Sin embargo, debido a la fecha de entrada en vigor de la Ley, en este ejercicio se produce con carácter excepcional un cierto solapamiento entre los dos procesos de elaboración. Se trata, no obstante de dos procesos que deben ir en paralelo, de forma que en la fecha de cierre prevista para la elaboración del escenario se podrá contar con una primera anualidad en la que se enmarcarán las líneas generales y cifras básicas del Presupuesto para 2003".

²⁴² GODÉ SÁNCHEZ, J. A: "La Ley General de estabilidad Presupuestaria. Normas relativas al Estado", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 27, 2001, pág. 41. "...instrumento donde se reflejen las decisiones de prioridad presupuestaria, se valoren y ordenan las necesidades en términos absolutos y en relación con las demás alternativas, y especialmente se determina su incidencia en la ecuación fundamental del equilibrio presupuestario que contrapone el conjunto de los gastos al total de los ingresos para determinar, a lo largo del periodo de referencia, la situación de estabilidad que se haya seleccionado como objetivo a cumplir".

Éstas se conformarían como el *prius* jurídico lógico antes de tomar cualquier decisión en materia de gasto; la potestad de gasto se encontraría, en cierto modo, limitada por tales leyes-escenarios de gasto. Así se podría reforzar algo más la previsión del artículo 12.2 LGEP al establecer que “los proyectos de ley, las disposiciones reglamentarias, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación a los sujetos a que se refiere el artículo 2.1.a) y b) de la presente Ley que tengan incidencias presupuestarias por comportar variaciones en los gastos públicos habrán de respetar el entorno financiero plurianual previsto en el párrafo anterior y, en consecuencia, para su aprobación deberán tener cabida en dichos escenarios presupuestarios plurianuales²⁴⁴”.

La vinculación de tales escenarios de previsión plurianual se plasma de forma evidente en el Gobierno, no ya sólo en el ejercicio de su potestad de gasto para la contratación de obligaciones públicas una vez aprobado el Presupuesto sino también en la propia presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. No obstante el Parlamento encontraría más facilidades jurídicas para desatender tales escenarios de uso interno del Gobierno. Este posible obstáculo se vería atenuado con la existencia de auténticas leyes de gasto donde tales escenarios de previsión²⁴⁵, junto con los criterios y estrategias de gasto que priorizan necesidades públicas actuarían como autovinculación –en todo caso modificable por decisión de las propias Cortes

²⁴³ GODÉ SÁNCHEZ, J. A: “La Ley General de estabilidad Presupuestaria. Normas relativas al Estado”, ob. cit. Pág. 42.

²⁴⁴ La importancia de estos escenarios plurianuales ha sido cuestionada por GODÉ SÁNCHEZ, J. A: “La Ley General de estabilidad Presupuestaria. Normas relativas al Estado”, ob. cit. Pág. 40, al entender que su limitado ámbito subjetivo –únicamente es un instrumento válido para el ámbito territorial estatal- provoca que no estemos en presencia de un mecanismo esencial de determinación de la estabilidad, ya que, de serlo resultaría obligatorio para todos los sujetos afectados. En nuestra opinión, el ámbito subjetivo de la medida no resta eficacia a la misma, a lo sumo limitaría la extensión de los efectos de la misma, en todo caso, dignos de consideración.

²⁴⁵ La conveniencia de dar un impulso doctrinal y jurídico a las leyes de gasto ha sido también puesta de manifiesto por NAVARRO FAURE, A.: *Análisis jurídico-financiero del déficit público (con especial referencia al déficit autonómico)*, ob. cit. Pág. 229: “El desarrollo de las leyes de gasto soluciona de alguna manera la tan denunciada crisis del Presupuesto, que no ha podido ser solventada por los remedios basados en el cambio de la estructura presupuestaria. (...) La reflexión y discusión sobre las leyes de gasto puede ser más sosegada y amplia que la que supone la de la ley de Presupuestos, además de ofrecer mayores dosis de información y certidumbre tanto a los poderes públicos como a los particulares, lo que redundaría también en un mayor conocimiento y control del déficit público”.

Generales-, en orden a la programación del gasto y su posterior ejecución presupuestaria. Debe recordarse igualmente que la propia Constitución se refiere en sus artículos 134.5 y 6 a la posibilidad de presentar iniciativas, una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado, que impliquen desde un punto de vista presupuestario mayor gasto entendido como disposición de fondos públicos, requiriendo en todo caso la conformidad del Gobierno. Conformidad que habrá de producirse cuando tales situaciones tengan cabida en el entorno de los escenarios plurianuales de previsión, requiriendo posteriormente en todo caso la aprobación definitiva por el Parlamento, que se encontraría de nuevo con los debilitados límites de la vinculación a tales escenarios que proclama el artículo 12 LGEP.

De ese precepto parece colegirse que tales escenarios operan como criterio de actuación interno sin ninguna trascendencia externa, lo cual conllevaría la inobservancia de los mismos por parte del Parlamento. Es por ello por lo que dada la propia significación y contenido de tales escenarios, convenimos en proponer su configuración como auténtica ley de gasto con una cierta publicidad e incidencia externa. De esa forma se podría conseguir que el régimen jurídico del gasto público, con todo lo que ello significa, fuera en este punto, es decir en la programación del mismo a través de las leyes de gasto, el instrumento jurídico que posibilitara el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria.

B) La estabilidad presupuestaria y el principio de justicia en materia de gasto público (artículo 31.2 CE)

La normativa reguladora de la estabilidad presupuestaria trata de asegurar la misma sobre la base de la reflexión en torno a la racionalidad económica tal y como se deduce del artículo 6.1 LGEP, si bien parece que esa racionalidad sólo esta presente en la fase de ejecución de las políticas de gasto. Sin embargo, la misma se plasma en la programación del gasto y en la contracción de las obligaciones públicas –el ejercicio de la potestad de gasto que implica la función financiera del mismo y que origina

relaciones jurídicas- al haber de tener en cuenta la situación económica y el objetivo de estabilidad establecido, valorando las repercusiones y efectos y cumpliendo estrictamente las exigencias de estabilidad presupuestaria.

Es por ello que se hace necesario compatibilizar los objetivos de las políticas y programación del gasto público informado por sus principios constitucionales, - señaladamente el de asignación equitativa de los recursos públicos-, y las exigencias de racionalidad económica en la ejecución presupuestaria que asegura la estabilidad presupuestaria en base a los criterios de eficacia, eficiencia y calidad.

Frente al artículo 6.1 LGEP, el segundo inciso del artículo 31.2 CE que establece que “el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y *su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía*”, recoge lo que hemos dado en denominar el principio de racionalidad en materia de gasto público.

Esta denominación, que no es, por supuesto, de exclusiva elaboración propia²⁴⁶, encierra en su contenido los criterios de eficiencia y economía que informan la programación y ejecución del gasto público. Nótese que el artículo 6.1 LGEP se refiere, además, al criterio de la calidad a la hora de la ejecución de la política de gasto. El hecho de incluirlos en un mismo principio no supone negar la distinción y separación

²⁴⁶ Bayona de Perogordo se refería a estos criterios de eficiencia y economía como fórmulas de **racionalidad económica**. (BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: “Notas para la construcción de un Derecho de los gastos públicos”, ob. cit. pág. 77); Albiñana encabeza el epígrafe referido al comentario del segundo inciso del artículo 31.2 con la denominación de “**La racionalidad del Gasto público**”, (ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: “Comentario al artículo 31 de la CE”, ob. cit. pág. 443 y 444); Escribano López considera, en relación a los criterios de economía y eficiencia que “el segundo aspecto (del art. 31.2 CE) tiene un componente de **racionalización de la actividad financiera**”, (ESCRIBANO LÓPEZ, F.: *Presupuesto del Estado y Constitución*, ob. cit. pág. 327); Por su parte Fuentes Vega, aunque refiere la racionalidad al control en el sector público, mantiene que “racionalizar es ordenar un pensamiento u organizar una actividad según unos principios de coherencia lógica o de eficacia práctica sometiendo a todos lo elementos del concepto o situación a prueba de un estudio científico y crítico lo más completo y riguroso posible”, (FUENTES VEGA, S.: *Realidad y racionalidad en el control del Sector público*, Instituto de Administración pública, Colección Nueva Investigación. Madrid, 1986, pág. 138); igualmente Rodríguez Bereijo considera que “la segunda de las determinaciones del precepto tiene una proyección de **racionalidad económica**”, (RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: “Los fundamentos constitucionales del control interno de la actividad financiera del Estado”, en *X Jornadas de Control interno en el Sector público: Eficacia y legalidad en la gestión pública*. Ob. cit. pág. 30).

conceptual que entre ellos existe, y ello a pesar de que parte de la doctrina ha querido establecer una equiparación entre ambos criterios²⁴⁷ o reinterpretar el precepto integrando en este inciso del art. 31.2 CE los criterios de economía y eficacia²⁴⁸.

Estos dos criterios jurídicos²⁴⁹ que conforman el principio de racionalidad han sido considerados por parte de la doctrina como “dos principios –mejor criterios- económico-financieros de buena administración²⁵⁰. El contenido de este principio de racionalidad se corresponde con la conceptualización de lo que se entiende por eficiencia y economía. En este punto coincidimos con BAYONA DE PEROGORDO

²⁴⁷ Suárez Suárez desde una perspectiva en cierto grado económica, establece expresamente la equiparación entre eficiencia y economía: “una empresa se comporta conforme al principio de eficiencia y economía cuando, cumpliendo con las restricciones internas y las impuestas por el entorno o marco institucional, su beneficio es máximo. Comoquiera que la economía es la ciencia de la administración de los recursos escasos, una asignación lo más eficiente posible de los recursos productivos en el interior de la empresa (principio de eficiencia) equivale a una asignación económica (principio de economía), ya que ello comporta la obtención del máximo beneficio, que es la conclusión o síntesis del principio de eficiencia o economía”, (SUÁREZ SUÁREZ, A. S.: “El control de economía, eficiencia y eficacia en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas”, en *HPE* nº 80, 1983, pág. 63); por su parte Blasco Lang ha querido ver en este inciso segundo del art. 31.2 CE la equiparación eficiencia-economía, en oposición a la eficacia, (BLASCO LANG, J.J.: “La incidencia del artículo 31.2 de la Constitución en la función de control”, en *PGP* nº 21, 1984, pág. 24); considera también Rodríguez Bereijo que los términos eficiencia y economía se emplean con una significación similar siendo, además, intercambiables. (RODRÍGUEZ BEREJO, A.: ““Los fundamentos constitucionales del control interno de la actividad financiera del Estado”, en *X Jornadas de Control interno en el Sector público: Eficacia y legalidad en la gestión pública*. Ob. cit. pág. 29).

²⁴⁸ García García reconduce, de forma incorrecta, la eficiencia a la eficacia, (GARCÍA GARCÍA, J.L.: “La constitucionalización de los principios presupuestarios”, ob. cit. pág. 93); por su parte Antonaya Suja ha considerado que “hubiera sido preferible utilizar el término *eficacia* en vez de *eficiencia*. Normalmente se suele asignar a ambas expresiones un valor idéntico que, no obstante, no poseen, ya que la eficacia hace referencia al mayor o menor grado de adecuación entre los objetivos pretendidos y los resultados alcanzados, mientras que la eficiencia introduce como elemento de valoración los medios utilizados y se refiere a una comparación entre dos o más conductas competitivas. En el contexto, por tanto, la fórmula utilizada debiera haber sido la de *eficacia*. (ANTONAYA SUJA, A.L.: “Criterios rectores de aplicación del gasto público”, en *Hacienda y Constitución*, ob. cit. pág. 274).

²⁴⁹ Hay que recordar que en la tramitación parlamentaria del precepto, éste se incorporó a la Constitución a través del Dictamen de la Comisión de la Constitución del Senado y en ese momento se hablaba de *principios*. La redacción definitiva supuso la sustitución de ese término por el de criterios.

Frente a los que niegan la naturaleza jurídica de tales criterios informadores de la posición deudora de la Hacienda Pública, Bayona de Perogordo ha afirmado que la inclusión de los mismos en nuestra norma básica produce el efecto de juridificar dichos conceptos y dotarles, por tanto, de una naturaleza jurídica que es preciso configurar pudiendo, incluso, llegar a tener una conformación diversa de la que tenía en su origen extrajurídico”. (BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: *El Derecho de los gastos públicos*, ob. cit. pág. 158). En todo caso puede verse un análisis desde la óptica de la Teoría económica que escapa de nuestros límites, en el artículo: BARBERÁ SÁNCHEZ, S.: “Justicia, equidad y eficiencia”, *HPE* nº 51, 1978, págs. 213-248.

²⁵⁰ CAZORLA PRIETO, L.M.: “Comentarios al artículo 31 de la CE”, en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Garrido Falla, ob. cit. pág. 400.

en la concepción que de estos dos conceptos mantiene. Así eficiencia es un criterio de “eminente naturaleza fáctica que vendría a exigir que los gastos públicos se realicen²⁵¹”. En este ámbito “el principio de eficiencia acentúa el carácter funcional del procedimiento de gasto público y conlleva la exigencia de su efectiva realización, y en el nivel de los flujos monetarios, por último, el principio de eficiencia comporta la exigencia de que los mismos se efectúen puntualmente, supuesto el cumplimiento de los demás requisitos que lo hacen procedente²⁵²”. Sin embargo, no prescinde este autor del primigenio contenido económico de este criterio afirmando categóricamente que “en esta línea de razonamiento o proporción entre un elemento dado y otro alcanzable se desenvuelve el principio de eficiencia en nuestro texto constitucional²⁵³”. **Por nuestra parte consideramos que la eficiencia comporta la consecución real de los fines propuestos, y entronca en cierto modo con la eficacia, pero además está dotado de un cierto matiz referente a la consecución de tales objetivos mediante la adecuada combinación de los elementos y medios de los que se disponen.**

Por otra parte el criterio de economía “viene a exigir que en la realización del gasto público, ya asegurada por el principio de eficiencia se actúe de manera tal que se produzca la óptima combinación de unos medios escasos con la finalidad de obtenerla más amplia satisfacción²⁵⁴”. A los efectos de la posición deudora de la Hacienda Pública este principio debe presidir las opciones que, con frecuencia, se plantean a los distintos sujetos que intervienen en el desarrollo de la función financiera de gasto público y esta misma aplicabilidad se pone de manifiesto en la ordenación de las disposiciones de fondos públicos²⁵⁵. Para CAZORLA PRIETO este criterio se refiere a la obtención de máximo de resultados posibles con el mínimo de recursos públicos

²⁵¹ BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: “El procedimiento de gasto público y su control”, ob. cit. pág. 31.

²⁵² BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: “El procedimiento de gasto público y su control”, ob. cit. pág. 31.

²⁵³ BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: *El Derecho de los gastos públicos*, ob. cit. pág. 164.

²⁵⁴ BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: “El procedimiento de gasto público y su control”, ob. cit. pág. 31. Apunta este autor, además de manifestar su preferencia por el concepto de *economicidad* frente al concepto definitivo, que en el ámbito de la gestión de los intereses públicos la rentabilidad de los medios empleados no es más que la rentabilidad social, lo que se traduce en una ampliación del ámbito cubierto por la gestión del ente público.

²⁵⁵ BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: “El procedimiento de gasto público y su control”, ob. cit. pág. 32. Apunta este autor como novedad la valoración conjunta de la utilización de los recursos no en atención a

dirigidos a tal fin²⁵⁶. En este sentido SUAREZ SUAREZ ha apuntado la esencia de la economía de la que habla el art. 31.2 CE definiéndola de dos formas complementarias: “a) alcanzar unos objetivos determinados con un coste mínimo, y b) dado un coste o presupuesto de gasto determinado hacer máximo un objetivo o conjunto de objetivos, cuando éstos se pueden cuantificar²⁵⁷”. **Por nuestra parte consideramos que el criterio de economía podría ser considerado como la medida de la eficiencia, como la proporción o la *ratio* que sería deseable para alcanzar la satisfacción de las necesidades públicas con los medios dados que prescribe la eficiencia.**

El ámbito en el que se proyectan estos principios es el de la programación y ejecución del gasto público lo cual hace posible, en nuestra opinión, el eventual conflicto con el principio de asignación equitativa²⁵⁸. Lo cual no quiere decir que no

una única necesidad sino que la liberalización de recursos puede permitir abordar la satisfacción de otras necesidades públicas, (*El Derecho de los gastos públicos*, ob. cit. pág. 161).

²⁵⁶ CAZORLA PRIETO, L.Mª.: “Comentarios al artículo 31 de la CE”, en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Garrido Falla, ob. cit. pág. 401.

²⁵⁷ SUÁREZ SUÁREZ, A. S.: “El control de economía, eficiencia y eficacia en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas”, ob. cit. pág. 68. No debemos olvidar que este autor parte de la equiparación entre eficiencia y economía. Por su parte Fuentes Vega ha definido la economía, la eficiencia y la eficacia en base a la combinación de tres parámetros concretos como son “medios, objetivos y resultados”. Así, mantiene que “la economía pone en relación los medios utilizados con los objetivos marcados al examinar qué medios concretos hemos de utilizar para la realización de una política de gasto. La eficacia pone en relación los objetivos señalados con los resultados obtenidos. La eficiencia relaciona los medios utilizados con los resultados obtenidos”. (FUENTES VEGA, S. Y OTROS: *La ejecución del gasto público: procedimientos y control*, Ministerio de Economía y Hacienda-IEF, Escuela de Hacienda Pública, Madrid, 1994, pág. 198).

²⁵⁸ Pérez Royo, Bayona de Perogordo, Pascual García y Rodríguez Bereijo no creen que haya una jerarquía entre la asignación equitativa y la racionalidad del art.31.2 CE como consecuencia de un eventual conflicto entre ambos principios. (PÉREZ ROYO, F.: “La financiación de los servicios públicos. Principios constitucionales sobre el gasto público”, ob. cit. pág. 136; BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: *El Derecho de los gastos públicos*, ob. cit. pág. 159; PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*, ob. cit. pág. 333, considera este autor como improbable y como supuesto excepcional la mencionada colisión entre principios; RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: ““Los fundamentos constitucionales del control interno de la actividad financiera del Estado”, en *X Jornadas de Control interno en el Sector público: Eficacia y legalidad en la gestión pública*. Ob. cit. pág. 30. Para este autor la relación entre estos dos principios debe ser de medida de contrapeso y de equilibrio y ponderación por parte de la racionalidad una vez determinados los objetivos de gasto de acuerdo con la directriz de asignación equitativa). Sin embargo Cazorla Prieto y Orón Moratal, entre otros, consideran que sí es posible tal conflicto, y en todo caso deberá resolverse a favor de la prevalencia de la asignación equitativa.(CAZORLA PRIETO, L.Mª.: “Comentarios al artículo 31 de la CE”, en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Garrido Falla, ob. cit. pág. 400; ORÓN MORATAL, G.: *La configuración constitucional del Gasto público*, ob. cit. págs. 53 y 54). Por su parte García García prescinde de toda valoración jerárquica por entender que pueden contemplarse ambos principios como “un todo coordinado y armónico”, (GARCÍA GARCÍA, J.L.: “La constitucionalización de los principios presupuestarios”, ob. cit. pág. 92).

pueda existir un gasto justo, en cuanto a la decisión, pero al tiempo de su programación o ejecución no pueda acomodarse a las exigencias de eficiencia y economía. Ello no significa un conflicto entre principios que exija una regla de jerarquía entre ambos, sino que en cada esfera en que se apliquen habrá que valorar si el mandato que el art. 31. 2 CE supone para el legislador²⁵⁹ ha sido fielmente cumplido, y ese juicio de valor vendrá referido en el caso de la asignación equitativa, a la legislación sustantiva o material de gasto, y en el caso de la racionalidad, a la legislación presupuestaria de ejecución del gasto público. Una vez que se haya determinado la necesidad pública a satisfacer y se haya adoptado la decisión de gasto en base a la equidad del art. 31.2 CE, es cuando entran en escena los criterios que conforman la racionalidad.

Ello no excluye, como hemos mantenido, que pueda existir colisión y tensión entre la justicia en el gasto y la racionalidad –eficiencia, economía, calidad, eficacia. Y ello porque si bien la Ley de estabilidad Presupuestaria se refiere a tales criterios como informadores de la ejecución de las políticas de gasto, es evidente que del artículo 31.2 CE se desprende su relevancia en la programación del mismo. Y en realidad ello late en la propia regulación de la Ley de estabilidad presupuestaria, donde los objetivos de estabilidad y el límite máximo de gasto son precisamente limitaciones cuantitativas y no cualitativas del gasto, lo cual permite entrever la incidencia que la racionalidad y la calidad despliegan en la programación y en las políticas de gasto.

En todo caso y al margen de la existencia de lacónicas orientaciones o prioridades reguladas normativamente²⁶⁰, lo cierto es que es posible que se produzca la tensión entre justicia y racionalidad en la programación del gasto público, *a fortiori* cuando la Ley General de Estabilidad Presupuestaria se refiere a la fijación de objetivos de estabilidad y límites de gasto. Es decir, cabría plantearse hasta qué punto la adopción de una decisión de gasto en base a criterios exclusivamente de eficacia o eficiencia y economía justificaría el desatender a la equitativa asignación de recursos, en

²⁵⁹ Efectivamente García Añoberos confirma que este inciso no es una mera recomendación piadosa sino una norma de contenido imperativo, (GARCÍA AÑOBEROS, J.: “El presupuesto y el gasto público en la Constitución”, ob. cit. pág. 1656).

²⁶⁰ ORDEN HAC/1004/2002, de 9 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2003; artículo 1.1. (BOE de 11 de mayo).

definitiva a la justicia en el gasto, dejando sin satisfacción necesidades públicas que sean deficitarias.

A título de principio debe convenirse en señalar la necesidad de que el principio constitucional de justicia prevalezca frente a lo que no son sino criterios –así los menciona la Constitución- u orientaciones –tal y como se refiere el artículo 6.1 LGEP. Ello no significa que en sí mismos la justicia y la racionalidad en la programación del gasto sean incompatibles, antes al contrario el correcto entendimiento de ésta última como criterio que informara globalmente toda la política de gasto de todos los sectores implicados, siendo una orientación generalizada que fuera de hecho cumplida, evitando así las discriminaciones que supondría el atender a la racionalidad en algún sector de la actividad financiera resintiéndose en este caso la justicia en el gasto, permitirá y conllevará una mayor exigencia de justicia. Sólo con un sistema de racionalidad – eficiencia, economía, eficacia y calidad- global y asumido por todos los operadores jurídicos podrá haber justicia real en la programación del gasto. Es más, las limitaciones al gasto público lo que aconsejan es profundizar más aún en la justicia en el gasto, en la elección de las necesidades públicas a satisfacer, en la prioridad de su ejecución..... La estabilidad presupuestaria puede ser un mecanismo útil para dar aplicación a la justicia en el gasto público.

Ahora bien esta reflexión de que la contención del gasto implica mayor atención y cuidado en la elección y programación del gasto y por ende, al menos teóricamente, mayor justicia se tronca ante la evidencia del derecho positivo. Efectivamente la Ley General de Estabilidad Presupuestaria no se refiere en ningún momento de su articulado, lo cual hay que lamentar, al principio de asignación equitativa de recursos públicos. El principio de justicia en el gasto, que debiera configurarse como principio- guía y principio-objetivo de la estabilidad presupuestaria pasa desapercibido en la citada normativa, confirmándose una vez más el negro presagio que en su día manifestó SOLER ROCH en torno a la significación práctica de lo que fue denominado “la gran esperanza blanca del Derecho Financiero²⁶¹”. De hecho, quizá ése sea el problema

²⁶¹ SOLER ROCH, M^aT.: “Los principios implícitos en el régimen jurídico del gasto público”, ob. cit. Pág. 1837.

capital y constitucional que pudiera hacer resentirse a la estabilidad presupuestaria. En este sentido CORTES DOMINGUEZ afirma: “no he leído en ningún sitio cuándo el gasto es justo y cuándo es injusto, **y éste es el problema capital** que tiene hoy el Derecho Financiero; mientras que ese problema no se resuelva, no habrá Derecho Financiero, habrá más o menos unos estudios formales sobre el control del gasto, sobre la relación jurídica del gasto público pero ese Derecho carecerá de su base fundamental²⁶²”.

Las consideraciones acerca de lo que debe entenderse por gasto justo nos remiten, al margen de otras construcciones sobre la equidad en el gasto²⁶³, al concepto

²⁶² CORTÉS DOMÍNGUEZ, M.: “Los principios generales tributarios”, *XVI Semana de Estudios de Derecho Financiero*, Madrid, 1968, pág. 104.

²⁶³ A pesar de la desconfianza que este principio de asignación equitativa en el gasto suscitó en parte de la doctrina –Martín Delgado afirmaba que “ pese al art. 31.2 CE los principios orientadores del gasto público están lejos de una positivación constitucional, al menos de modo específico. Aunque es importante la referencia al gasto público que en dicho precepto se contiene, no se ofrecen criterios suficientes fuera de los casos espectaculares o de laboratorio para un verdadero control del mismo por el Tribunal Constitucional” (MARTÍN DELGADO, J.Mª.: “ Los principios de capacidad económica e igualdad en la Constitución española”, *HPE* nº 60, 1979, pág. 84)-, lo cierto es que han surgido múltiples interpretaciones del precepto analizado. Así, por ejemplo, Cazorla Prieto ha incidido en la “epocalidad” del principio de justicia, su dependencia de las circunstancias sociales, políticas y económicas de cada momento: la justicia debería interpretarse de forma flexible en atención a las circunstancias del momento, (CAZORLA PRIETO, L.Mª.: “Comentarios al artículo 31 de la CE”, en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Garrido Falla, Civitas, Madrid, 1980, pág. 401); García García ha estructurado la equidad en el gasto en cuatro componentes básicos: a) equidad en la asignación funcional; b) equidad en la asignación sectorial que se deduce del art. 130 CE; c) equidad en la asignación territorial a que se alude en los artículos 40 y 131 y, en particular, en el 158.2 CE; d) equidad en la redistribución individual de la renta y en la riqueza que se deriva del art. 40 CE, (GARCÍA GARCÍA, J.L.: “La constitucionalización de los principios presupuestarios”, *PGP* nº 22, 1984, pág. 93); por su parte Antonaya Suja considera, desde una óptica más amplia, que el fortalecimiento del principio de justicia que debe regir la aplicación del gasto exigiría un triple ámbito de actuación: a) un conjunto de normas reguladoras de la gestión pública que definiera los fines y objetivos de la actuación estatal; b) establecer un sistema de control interno y externo que valore los resultados de la acción estatal; c) establecer un sistema de responsabilidades que determine los actos ilegítimos y asigne consecuencias y sanciones. (ANTONAYA SUJA, A.L.: “Criterios rectores de aplicación del gasto público”, en *Hacienda y Constitución*, VVAA, IEF, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1979, págs.275 y 276). Por su parte Orón Maratal considera que en el art. 31.2 CE se refleja tanto el concepto aristotélico de equidad –como corrección de la generalidad y adaptación al caso concreto- y el concepto romano que entronca con la justicia distributiva o conmutativa . Es especialmente interesante la determinación de los momentos en que este principio despliega su eficacia que este autor realiza. (ORÓN MORATAL, G.: *La configuración constitucional del gasto público*, Temas clave de la Constitución española, Tecnos. Madrid, 1995, pág. 28 y 29).

No compartimos sin embargo la concepción de Cayón Galiardo cuando mantiene que “nada dice este precepto sobre la necesidad de que los gastos sean justos, sino que su contenido se limita a sentar que la cobertura financiera de los mismos ha de realizarse de una manera ordenada y atemperada, en el sentido de que cualquier asignación de recursos a un gasto o fin específico no ha de ser necesariamente correcta

de interés general. A pesar de que este principio incide de forma mediata en la conformación de la posición deudora de la Hacienda Pública, precisamente por el ámbito en el que opera el mismo, coincidimos con BAYONA DE PEROGORDO en señalar que “el gasto justo es aquél que se adecua a los valores dominantes en la sociedad, el adecuado a la voluntad general allí donde ésta puede ser expresada o al interés general dictado por la persona o grupo social que detenta el poder de la comunidad políticamente organizada²⁶⁴”. Precisamente ese interés general está plasmado en la norma constitucional que expresa el consenso y las convicciones del grupo social. En particular, aunque no exclusivamente, es en el Capítulo III del Título I de la CE (*De los principios rectores de la política social y económica*) “donde debemos encontrar los valores que según el pensamiento del constituyente, aparecen como merecedores de la protección y atención del Estado, hasta el punto de exigir al menos en determinados casos, el concurso positivo de la acción de los poderes públicos para su efectividad²⁶⁵”.

No compartimos la opinión de quien considera que la función negativa de este principio –de exclusión de los valores contrapuestos a ellos y de las normas o decisiones que manifiestamente lo contradigan– prevalece sobre su función positiva –de predeterminación del contenido de las decisiones y de la regulación que tales decisiones

en términos constitucionales. Es decir, que el juicio de valor, desde los criterios materiales de la Constitución no se realiza sobre la elección de los fines públicos, sino sobre la elección de los medios financieros que se designen para atender aquéllos” (CAYÓN GALIARDO, A.: *La unidad funcional de la Hacienda Pública*, ob. cit. pág. 265). Y no estamos de acuerdo porque consideramos que precisamente la asignación equitativa debe referirse al ámbito de la decisión de gastar en determinadas necesidades públicas. Será la eficiencia y la economía las que podrán incidir en la valoración de los medios financieros escogidos para atender unas determinadas necesidades, pero la elección de los “gastos” a satisfacer, y la asignación de recursos a concretas necesidades son los ámbitos en los que se hace preciso una valoración en términos de justicia que, como veremos, debemos reconducir al interés general.

²⁶⁴ BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: “Notas para la construcción de un Derecho de los gastos públicos”, ob. cit. pág. 77.

²⁶⁵ PÉREZ ROYO, F.: “La financiación de los servicios públicos. Principios constitucionales sobre el gasto público”, ob. cit. pág. 134. En este sentido Bayona de Perogordo recoge un catálogo ilustrativo de lo que debe entenderse por gasto justo en atención de la satisfacción de determinadas necesidades públicas: (BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: “Notas para la construcción de un Derecho de los gastos públicos”, ob. cit. pág. 77). García García también ha referido la equidad del art. 31.2 CE, en una de sus manifestaciones a “la asignación funcional que resulta del juego coordinado del cuadro de principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I de la Constitución”. (GARCÍA GARCÍA, J.L.: “La constitucionalización de los principios presupuestarios”, *PGP* n° 22, 1984, pág. 93). Por su parte Pascual García conecta la equidad del 31.2 CE con las exigencias del artículo 9.2 CE y con la efectiva aplicación

crean²⁶⁶. Es cierto que la doctrina ha querido interpretar este principio desde una óptica negativa y así por ejemplo GARCÍA AÑOVEROS ha mantenido que la equidad en el gasto público debe exigir “la interdicción del gasto inicuo, como la financiación de actividades contrarias a los principios o mandatos constitucionales” y “la interdicción del gasto que promueva la desigualdad²⁶⁷”. Por su parte BAYONA DE PEROGORDO ha concretado las exigencias fundamentales del principio de asignación equitativa de recursos afirmando que “el principio comporta la ausencia de discriminaciones, tanto en sentido absoluto –unas necesidades respecto de otras- como en un sentido relativo referente a diversas situaciones en relación con una misma necesidad pública” e igualmente “comporta la interdicción de la arbitrariedad, idea-resumen hacia la que, en definitiva, confluye la gran mayoría de los preceptos constitucionales de índole jurídico-pública²⁶⁸”.

Sin negar la aplicación negativa que del principio de asignación equitativa se pueda desprender, lo cierto es que a los efectos que nos interesan debe destacarse su enfoque positivo de este principio. Coincidimos con PEREZ ROYO en considerar que este principio marca un criterio finalista a la función de gasto de la Hacienda Pública y esa finalidad no puede ser otra que atender a la actuación del Estado de acuerdo con la regla que lo define en el art.1.1 CE como un Estado social y democrático de Derecho²⁶⁹.

de los principios rectores del Capítulo III del Título I de la Constitución. (PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*, ob. cit. pág. 328).

²⁶⁶ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: “Los fundamentos constitucionales del control interno de la actividad financiera del Estado”, en *X Jornadas de Control interno en el Sector público: Eficacia y legalidad en la gestión pública*. I Centenario de la creación del Cuerpo pericial de Contabilidad del Estado. Intervención General de la Administración del Estado, Madrid, 1993, pág. 24.

²⁶⁷ GARCÍA AÑOVEROS, J.: “El presupuesto y el gasto público en la Constitución”, en *El sistema económico en la Constitución española*, XV Jornadas de estudio, ob. cit. pág. 1655. Igualmente Pascual García ha concretado este principio en “la proscripción del gasto injusto, expresión en la que se comprende el gasto arbitrario, el que contradice las aspiraciones sociales y económicas plasmadas en la Constitución, el que favorece las desigualdades entre ciudadanos y territorios”.(PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*, ob. cit. pág. 327).

²⁶⁸ BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: “El procedimiento de gasto público y su control” *PGP* nº 13, 1982, pág. 32. Este autor establece una tercera exigencia del principio que consideramos que es la más relevante cuando afirma que ésta es la de garantizar una satisfacción mínima de las necesidades públicas.

²⁶⁹ PÉREZ ROYO, F.: “La financiación de los servicios públicos. Principios constitucionales sobre el gasto público”, ob. cit. pág. 134. Como ya afirmara Escribano López “el principio formulado en el art. 31.2 CE de la Constitución, señala claramente los fines a los que debe destinarse los ingresos tributarios y proporciona una pauta, un principio de justicia, en suma para el control en estos términos de la actividad de gasto”, (ESCRIBANO LÓPEZ, F.: *Presupuesto del Estado y Constitución*, ob. cit. pág. 333).

Ello se concreta en la exigencia de una satisfacción mínima de las necesidades públicas, “que en aras de la equidad, deben ser garantizadas en un nivel, siquiera mínimo²⁷⁰”. El criterio de justicia para adecuarse a tal exigencia no es más que el respeto y observancia de los valores que integran lo que la doctrina constitucionalista ha denominado la *procura existencial* que no es más que un mínimo de necesidades cubiertas para la subsistencia. Tales valores están recogidos en la Constitución y se concretan, como ya hemos apuntado, en los criterios rectores de la política social y económica. En definitiva, debe gastarse en aquello que la Constitución, en positivo, promueve como plasmación del interés general.

La cuestión relativa a la determinación del momento o ámbito en que se puede aplicar este principio es de relevante interés a nuestros efectos. Así parece que se trata de un mandato imperativo constitucional dirigido a quienes deciden sobre la satisfacción de las necesidades públicas, fijando el criterio para elegir los gastos, afectando a la decisión sobre aquello en lo que se va a gastar²⁷¹. Incide este principio en las decisiones sustanciales en materia de gasto público, cumplidas en muy importante porcentaje al margen de la Ley presupuestaria²⁷² y que, en último término permite determinar “la legitimidad de la decisión de gasto público, esto es su conformidad con los principios de la Constitución²⁷³”. Se trata de un límite que afecta, como ha señalado

²⁷⁰ BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: “El procedimiento de gasto público y su control” *PGP* nº 13, 1982, pág. 32.

²⁷¹ GARCÍA AÑOVEROS, J.: “El presupuesto y el gasto público en la Constitución”, en *El sistema económico en la Constitución española*, XV Jornadas de estudio, ob. cit. pág. 1653.

²⁷² PÉREZ ROYO, F.: “La financiación de los servicios públicos. Principios constitucionales sobre el gasto público”, ob. cit. pág. 136. Distingue este autor entre las leyes sustanciales de gasto público – la legislación reguladora de los servicios públicos, prestaciones sociales...- y la legislación presupuestaria de carácter formal, refiriendo el ámbito de aplicación de la asignación equitativa a las primeras. En idénticos términos se ha expresado Rodríguez Bereijo quien distingue entre las leyes sustantivas o materiales del gasto y la legislación presupuestaria, vinculando a las primeras la operatividad de el citado principio. (RODRÍGUEZ BEREJO, A.: “Los fundamentos constitucionales del control interno de la actividad financiera del Estado”, en *X Jornadas de Control interno en el Sector público: Eficacia y legalidad en la gestión pública*. Ob. cit. pág. 30).

²⁷³ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: “Derecho Financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios en la Constitución”, ob. cit. pág. 353.

HERRERO SUAZO a la libertad de gastar y a la capacidad de decisión en materia de gasto público²⁷⁴.

En todo caso no podemos dejar de apuntar que este principio del art. 31.2 CE goza de la cobertura jurídica del art. 53.1 CE; esto es un efecto vinculante para todos los poderes públicos, reserva de ley para la regulación de esta materia, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial y su protección jurisdiccional mediante la interposición de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

En base a todo ello hay quien ha considerado que la caracterización jurídica del principio lo configura como un verdadero derecho de los ciudadanos a una justa y equitativa asignación de los recursos públicos²⁷⁵. En nuestra opinión la norma del 31.2 CE no configura un verdadero derecho subjetivo público de los ciudadanos en sentido estricto sino que encierra un auténtico principio²⁷⁶. Ello no obsta para que este principio

²⁷⁴ HERRERO SUAZO, S.: “El gasto público en la Constitución y en los ordenamientos jurídicos de las diversas Administraciones”, ob. cit. pág. 888.

²⁷⁵ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: “Derecho Financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios en la Constitución”, ob. cit. pág. 353. Igualmente Cazorla Prieto habla de una obligación de los poderes públicos y un correlativo derecho de los ciudadanos (CAZORLA PRIETO, L.M.: “Los principios constitucional-financieros en el nuevo orden jurídico”, ob. cit. pág. 518). También Albiñana hace un análisis del art. 31 CE en su conjunto y afirma que los ciudadanos tienen un “deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos y el derecho a un sistema tributario justo y a una **asignación equitativa de los recursos públicos**”, (ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: “Comentario al artículo 31 CE” en *Comentarios a la Constitución de 1978*, ob. cit. pág. 442). Por su parte Pérez Royo se limita a afirmar sobre la base de la ubicación sistemática del precepto que éste se configura con uno de los elementos de referencia en el estatuto del ciudadano. (PÉREZ ROYO, F.: “La financiación de los servicios públicos. Principios constitucionales sobre el gasto público”, ob. cit. pág. 131).

²⁷⁶ En este sentido García de Enterría ha distinguido dos clases de derechos públicos subjetivos: “a) cuando ostenta pretensiones activas frente a la Administración para la consecución de prestaciones patrimoniales, o de respeto de titularidades jurídico-reales, o de vinculación a actos procedentes de la propia Administración, o de respeto a una esfera de libertad formalmente definida; podemos llamar a estos derechos subjetivos, derechos típicos; b) cuando ha sido perturbado en su esfera vital de intereses por una actuación administrativa ilegal, supuesto en el cual el ordenamiento, en servicio del más profundo sentido de la legalidad en el Estado de Derecho como garantía de la libertad le apodera con un derecho subjetivo dirigido a la eliminación de esa actuación ilegal y al restablecimiento de la integridad de sus intereses, a estos derechos subjetivos podemos llamar reaccionales o impugnatorios. (...) En cualquier caso es el segundo de los derechos el que permite que los particulares fiscalicen la totalidad de la legalidad administrativa y no sólo la franja minúscula que entra en juego en la vida jurídico-administrativa a propósito del tráfico de los derechos subjetivos activos de corte tradicional; es en los procesos montados en garantía de los mismos donde puede invocarse cualquier infracción del ordenamiento jurídico”. (GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “Sobre los derechos públicos subjetivos”, en *Civitas Revista Española de Derecho Administrativo (CREDA)* n° 6, 1975, págs.444 y 445). Martín Queralt ha tratado de trasponer esta concepción al problema de la accionabilidad de este principio en un juicio de inconstitucionalidad. Afirmaba Martín Queralt en 1976 que “de lo que se trata es de reconocer la

encierre ciertas expectativas de actuación por parte de los entes públicos protegidos por el artículo 53.1 CE. Precisamente por ello este principio ha pasado a convertirse de “la gran esperanza blanca” a “la cenicienta del Derecho constitucional financiero²⁷⁷”. Sin embargo la realidad de este principio no puede denostarse sobre la base de los argumentos de la carencia de mecanismos institucionales o la falta de soporte social para hacerlos realidad. Esa realidad ya está presente con su mera plasmación, puesto que cumple su función de crear expectativas de actuación en la ciudadanía. La juridificación de las decisiones de gasto cobra sentido y fundamento con este principio informador. Pretender algo más supondría desconocer la propia configuración compleja de los gastos públicos. La asignación equitativa está en la propia base del elemento funcional del fenómeno financiero: la actividad financiera satisface las necesidades públicas y lo hará en aras al máximo respeto al interés general plasmado en el propio texto constitucional.

Nos conduce ello a plantearnos si el principio de justicia constitucional en materia de gasto público excluye la estabilidad presupuestaria.

Lo primero que habría que constatar es que la Constitución española no impone un marco jurídico de estabilidad presupuestaria. Efectivamente el artículo 40 CE se refiere a la promoción por parte de los poderes públicos de “una política de estabilidad económica”. Sin embargo ello no implica necesariamente una política de estabilidad presupuestaria²⁷⁸. Es más, el marco constitucional admite una variedad de políticas económicas que en ningún caso tendrían el carácter de obligatorias o de imposición

posibilidad de que, aún no existiendo normas que expresamente concedan a los particulares un derecho público subjetivo cuyo contenido sea la constitucionalidad de los gastos públicos, puedan los administrados –cuando la decisión legislativa sobre el gasto sea contraria a los preceptos constitucionales– interponer una acción ante el Tribunal Constitucional para eliminar esa decisión inconstitucional”. (MARTÍN QUERALT, J.: “Recensión a la obra de Rodríguez Bereijo *Introducción al Derecho Financiero*”, en *CREDF* nº 10, 1976, pág. 364). Sin embargo el hecho de que este principio goce de la cobertura que le proporciona el art. 53.1 CE y de la posibilidad de una impugnación por la vía del recurso de inconstitucionalidad no puede justificar su configuración como derecho público subjetivo, por las evidentes dificultades de su concreción práctica, y porque consideramos, en todo caso, y aunque ello no incida en la impugnabilidad por parte de los ciudadanos, que quien debe garantizar la asignación equitativa no es el Tribunal Constitucional, sino principalmente los órganos que adopten decisiones de gasto: el legislativo y, en cierto modo, el ejecutivo.

²⁷⁷ SOLER ROCH, M.ª.T.: “Los principios implícitos en el régimen jurídico del gasto público”, ob. cit. pág. 1837.

constitucional. Sin embargo, tampoco la Constitución impide un régimen jurídico de estabilidad presupuestaria: “El modelo económico constitucional admite una variedad de políticas y la opción por una norma ordinaria que pueda inducir al control del déficit e, indirectamente, a limitaciones del gasto público cabe perfectamente en el marco constitucional²⁷⁹”. A lo sumo cabría inferir una cierta imposición derivada de los compromisos asumidos por el Estado español como miembro de la Unión Europea, lo cual le obligaría a someterse a la Constitución Financiera europea que es el Tratado de la Unión.

La admisibilidad del sistema de estabilidad presupuestaria en el marco de la Constitución plantea, sin embargo la cuestión relativa a la tensión entre justicia en el gasto y limitación en el gasto público²⁸⁰. Configurada la norma de estabilidad presupuestaria como una norma de contención y limitación del gasto, debe cuestionarse si ello atenta contra la asignación equitativa de recursos públicos cuando ésta sea necesaria para hacer frente a necesidades de ineludible satisfacción a pesar de incumplir las limitaciones en materia de gasto que se deducen de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

¿Puede desatenderse una necesidad pública cuando su satisfacción rebase las limitaciones de gasto? ¿Dónde queda la justicia o equidad en el Gasto Público?. En principio habría que entender que el artículo 31.2 CE no prohíbe la existencia de una norma de contención del gasto, del mismo modo que no la impone, únicamente se limita a establecer el principio de justicia que debe informar, especialmente, la programación del gasto público. Sin embargo, una excesiva limitación del gasto público podría hacer inconstitucional tales medidas por incumplir el significado de la justicia en el gasto.

²⁷⁸ HERRERA MOLINA, P.M.: “Los proyectos de estabilidad presupuestaria a debate”, ob. cit. Pág. 49.

²⁷⁹ GARCÍA NOVOA, C.: “Fundamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria”, *Jornadas sobre la Ley de estabilidad presupuestaria y su incidencia en las Entidades Locales*, Centro Regional del Instituto de Estudios Fiscales en Valencia, 15 de noviembre de 2001, pág. 23.

²⁸⁰ Un sector doctrinal ha puesto de manifiesto la necesidad de considerar en el marco de la estabilidad presupuestaria las exigencias de lo que es denominado principio de justicia social: “...repartiendo equitativamente entre las generaciones presentes y futuras el coste de la inversión en capital público, es decir, impidiendo que mediante un excesivo recurso al endeudamiento, sean las generaciones venideras quienes soporten, más allá de lo que les corresponda, la carga fiscal de las inversiones que disfrutamos

Esa justicia en el gasto implica la necesaria garantía de un nivel de satisfacción de necesidades públicas siquiera mínimo por encima de intereses particulares²⁸¹. La cuestión es sin duda la concreción de cuáles son esas necesidades que como mínimo y por encima de cualquier consideración de orden presupuestario deben ser satisfechas en aras a la salvaguarda de la asignación equitativa de recursos públicos, así como la determinación del *quantum* que supone esa actuación.

Ya hemos tenido ocasión de reseñar cuándo ha de entenderse un gasto como justo a los efectos del artículo 31.2 CE en función del interés general plasmado en los Principios rectores de la política social y económica del Capítulo III, del título I de la Constitución. Únicamente cuando la limitación del gasto público fuera tan relevante que afectara a niveles considerables de gasto podría plantearse su inconstitucionalidad por atentar contra el principio de justicia en el gasto y contra el Estado Social configurado por la Constitución.

Sin embargo esa limitación cualitativa no se desprende necesariamente de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. El marco jurídico creado por la Ley 18/2001 no supone inexorablemente el incumplimiento del principio de asignación equitativa de los recursos públicos del artículo 31.2 CE. El equilibrio presupuestario no impide la plena vigencia del artículo 31.2 CE. Únicamente la deficiente aplicación y las perversas consecuencias de la misma –nos referimos a la estabilidad presupuestaria- podrían conllevar una vulneración del principio constitucional de justicia en el gasto público.

Por otra parte, debe señalarse que el artículo 31.2 CE proporciona unos elementos de juicio que permiten pronunciarse a cerca de la idoneidad de déficit público al fin de la actividad financiera del Estado. En este sentido debe señalarse que “el déficit es respetuoso con estos principios si responde a la intención de combinar los recursos

las generaciones presentes”, (DIEZ CORRAL, M.: “Las leyes de estabilidad presupuestaria”, *Boletín económico del ICE*, nº 2711, del 3 al 9 de diciembre de 2001, pág. 24).

²⁸¹ BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: “El procedimiento de gasto público y su control” *PGP* nº 13, 1982, pág. 32; *El Derecho de los Gastos Públicos*, ob. cit. Pág. 29.

del modo más idóneo para satisfacer unos gastos justos²⁸²”. Debe convenirse que la superación consciente del límite de ingresos –el déficit público- sólo puede ser jurídicamente censurable cuando no se estén destinando los recursos públicos a la satisfacción de las necesidades públicas o cuando la decisión acerca de la satisfacción de dichas necesidades no se adecúe a la voluntad mayoritaria²⁸³.

Para evitar la tensión entre estabilidad y justicia en el gasto, dado que si bien tal posible colisión no se deduce directamente de la Ley de Estabilidad Presupuestaria tampoco se evita, sería conveniente configurar el nuevo régimen de estabilidad no únicamente como una limitación cuantitativa del gasto sino también como una limitación cualitativa del gasto, o lo que es lo mismo que se establecieran criterios que de alguna forma determinaran las necesidades cuya satisfacción es ineludible por las autoridades gestoras del gasto. Quizá esto sería una lógica consecuencia del propio régimen de estabilidad presupuestaria que impulsaría, como decíamos, a considerar y a fomentar la asignación equitativa de los recursos, en definitiva la justicia en el gasto, para escoger con mayor criterio aquello en lo que se ha de gastar el montante, mucho o poco, que se prevé ingresar. Sin embargo, las buenas intenciones deben ser corroboradas por la Ley. Es por ello por lo que creemos que esta labor de selección cualitativa del gasto habría de ser realizada, una vez más, por una Ley General de Gasto Público, cuyo rango normativo y contenido material pudiera ser el criterio que permitiera el desarrollo legal del principio de justicia en el gasto que debiera manifestarse como un factor, en el marco de la estabilidad, de limitación cualitativa del gasto al priorizar y establecer los criterios que habrían de informar la programación y satisfacción del gasto público.

²⁸² NAVARRO FAURE, A.: *Aspectos jurídico-financieros del Déficit Público, (especial referencia al déficit autonómico)*, ob. cit. pág. 228.

²⁸³ En este sentido Bayona de Perogordo se planteaba si el número y cuantía de las necesidades a satisfacer viene limitado por el conjunto de recursos disponibles o si, por el contrario, este límite se puede sobrepasar sin condicionamientos o confiando en una futura financiación del mismo mediante la generación de capacidades económicas adicionales. En este sentido entiende que “no existe limitación en la determinación del número y cuantía de las necesidades a satisfacer por parte de los recursos y una delimitación de estas necesidades que excediera los recursos –flujos monetarios- en posesión de los entes públicos, sería respetuosa con este principio constitucional de asignación equitativa de los recursos”. (BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: *El Derecho de los gastos públicos*, ob. cit. pág. 169 y 170)

En cualquier caso ello trasluce el problema de la protección jurídica del principio de asignación equitativa de los recursos públicos y de su posible alegación ante los Tribunales de Justicia o ante el Tribunal Constitucional, opción esta última algo más convincente pero de difícil articulación, y ello a pesar de la vinculación directa del artículo 31.2 CE a todos los poderes públicos *ex* artículo 53.1 CE.

C) Los mecanismos de contención del gasto público: el objetivo de estabilidad (artículo 8) y el límite máximo de gasto (artículo 13).

La Ley de estabilidad presupuestaria establece unos mecanismos de contención del gasto público que, sobre la base de los escenarios plurianuales, tratan de alcanzar los objetivos de la ley enunciados en el artículo 3, regulador del principio de estabilidad presupuestaria.

Aunque formalmente su regulación se produce en dos preceptos distintos y separados del texto de la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria, lo cierto es que el propio artículo 13 regulador de la existencia de un límite máximo de gasto no financiero para el Estado, remite al acuerdo previsto en el artículo 8²⁸⁴ y que se refiere a la fijación del objeto de estabilidad presupuestaria para los tres ejercicios siguientes.

De hecho, el citado acuerdo del Gobierno recibe como denominación formal, tal y como se deriva de su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales – Congreso de los Diputados, “Acuerdo por el que, en cumplimiento de los artículos 8 y 13 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de estabilidad presupuestaria, se fija

²⁸⁴ Artículo 8 LGEP: “1.- En el primer cuatrimestre de cada año, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y Hacienda, y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en cuanto al ámbito de las mismas, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público como para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el artículo 2.1 de esta Ley”. Este artículo 8 se completa con la Disposición Transitoria única que establece que “La determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el Estado y el Sistema de Seguridad Social se realizará conjuntamente en tanto no se culmine el proceso de separación de fuentes del mismo”.

Artículo 13 LGEP: “El Acuerdo que establece el artículo 8 fijará el importe que, en el proceso de asignación presupuestaria que ha de culminar con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio siguiente, constituirá el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado”.

el objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto del sector público y de cada uno de los grupos de agentes que lo integran, para el periodo 2003-2005 y el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2003”²⁸⁵.

La aprobación conjunta de ambos instrumentos se produjo el día 21 de marzo de 2002 por el Pleno del Congreso de los Diputados²⁸⁶ tras el “debate” realizado y que imponía el artículo 8.2 LGEP, y tras la correspondiente votación que arrojó un resultado de 282 votos emitidos, 173 a favor y 109 en contra²⁸⁷.

Sin embargo, a pesar de su simultánea tramitación en la nueva dinámica presupuestaria que incorpora la Ley de Estabilidad Presupuestaria, lo cierto es que se trata de dos mecanismos distintos que deben ser analizados de forma separada y que tienen un influjo diverso sobre el gasto público, señaladamente sobre su programación.

El objetivo de estabilidad presupuestaria que se deriva del artículo 8 LGEP despliega esencialmente sus efectos en el ámbito de la programación del gasto público, tal y como expresamente refiere el artículo 6.1 de ese texto normativo²⁸⁸. Se manifiesta, pues, como un instrumento de planificación, con un alcance limitativo, del gasto público que ha de plasmarse, evidentemente, en la presentación del proyecto de ley de presupuestos generales del Estado, y en su caso de los entes territoriales a los que le es de aplicación el mencionado precepto.

El hecho de que la estabilidad presupuestaria no se limite en su ley reguladora a ser un principio que ha de presidir la elaboración o en su caso la ejecución de los

²⁸⁵ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados. VII Legislatura, serie D, nº. 325, 18 de marzo de 2002, pág. 27.

²⁸⁶ Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados. VII Legislatura, serie D, nº. 329, 25 de marzo de 2002, pág. 46. La publicación de la aprobación del Acuerdo no puede ser más sucinta. Ni siquiera se reproduce el texto del acuerdo aprobado, sino que se realiza una remisión al Boletín donde se publicó la presentación del mismo. Igualmente y de acuerdo con el artículo 8.1 LGEP fue aprobado por el Senado el día el día 11 de abril de 2002, y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, de 15 de abril de 2002, nº 409, pág. 11 y 12.

²⁸⁷ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación Permanente), nº 149, año 2002 y correspondiente a la Sesión plenaria nº 143, celebrada el jueves 21 de marzo de 2002, pág. 7563.

presupuestos, sino que aquélla se convierte en la idea-fuerza de la planificación de la actividad financiera, desplegando sus efectos en sede de gasto público, motiva que el citado objetivo de estabilidad, fijado para el conjunto del sector público y para cada uno de los agentes comprendidos en el artículo 2.1 de la Ley, tenga una vocación que excede la mera presupuestaria y con ello afecta tanto a la programación como a la ejecución del gasto público.

Debe entenderse que ese acuerdo de estabilidad tiene una vinculación más clara en sede de programación en tanto que parece que el incumplimiento de este objetivo de estabilidad en la última fase de la dinámica del gasto público, esto es la ejecución presupuestaria del mismo, se presente como posible. De hecho el artículo 17 LGEP se refiere al resultado del saldo de liquidación presupuestaria estableciendo que “en el supuesto de que la liquidación presupuestaria de los sujetos enumerados en las letras a) y b) del artículo 2.1 de esta Ley presente una situación de déficit, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales un Plan económico-financiero de corrección que se ajustará a los dispuesto en el artículo 14 de esta Ley”.

Más difícil sería la presentación excepcional de un proyecto de Ley de Presupuestos –en relación con los sujetos comprendidos en las letras a) y b) del artículo 2.1 LGEP- que presentara déficit inicial, salvo que el objetivo de estabilidad para alguno de esos sujetos fuera precisamente negativo, o en el supuesto en el que desde la aprobación del acuerdo de los objetivos de estabilidad por las Cortes hasta la presentación del proyecto de ley de presupuestos generales se hubiera producido un cambio sustancial y brusco en la situación económica de gran magnitud que hiciera inasumible el objetivo de estabilidad aprobado en el primer cuatrimestre del año. Y decimos que eso sería difícil, salvo en esas circunstancias excepcionales, porque la coherencia y la lógica jurídica, más allá de la existencia de una vinculación jurídica expresa, parece convenir en que si el Gobierno fijó en un acuerdo un objetivo de estabilidad para los tres ejercicios siguientes que fue corroborado por el Parlamento a través de un acto sin ropaje formal de ley, sería en circunstancias normales incoherente

²⁸⁸ Artículo 6.1 LGEP: “Las políticas de gastos públicos deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria...”

que ese mismo Gobierno no presentara su Proyecto de Ley de Presupuestos Generales en atención a tal objetivo. Ello nos lleva a plantearnos la cuestión de la vinculación de ese acuerdo del artículo 8 LGEP tanto para el Gobierno como para el Parlamento, tanto en sede de programación del gasto público como en sede de la dinámica de los procedimientos presupuestarios.

Sin embargo antes de analizar sus efectos conviene referirse un poco al propio instrumento. Lo primero que habría que decir es que se fija un objetivo de estabilidad para el conjunto del sector público –artículo 2.1 y 2.2- como para cada uno de los agentes del artículo 2.1 LGEP, esto es Administración General del Estado y Organismos Autónomos, Seguridad Social, la Administración de las Comunidades Autónomas y sus organismos dependientes y las Entidades Locales y sus Organismos Autónomos.

Ese objetivo de estabilidad se fija en porcentajes del Producto Interior Bruto, de acuerdo con las Normas de Contabilidad Nacional (SEC-95). En particular el acuerdo aprobado en el Congreso de los Diputados el 21 de marzo de 2002²⁸⁹ y presentado previamente 13 de marzo de 2002²⁹⁰ fija el objetivo de estabilidad para el trienio 2003-2005 en los siguientes porcentajes: para el año 2003 se establece el objetivo 0,0; para el año 2004 el 0.1 y para el año 2005 el 0.2²⁹¹

Una primera reflexión que resulta lógica recordar es el carácter relativo de estos objetivos de estabilidad, por lo menos para el segundo y tercer ejercicio en tanto que el mismo será objeto de revisión el próximo año en el que se fijarán los objetivos de estabilidad para los siguientes tres ejercicios.

²⁸⁹ Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados. VII Legislatura, serie D, nº. 329, 25 de marzo de 2002.

²⁹⁰ Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados. VII Legislatura, serie D, nº. 325, 18 de marzo de 2002.

²⁹¹ Igualmente y siguiendo las previsiones del artículo 8.1 LGEP, el Senado también ha de aprobar el mencionado Acuerdo. De este modo, el mismo se presentó en el Senado el 2 de abril de 2002 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, de 4 de abril de 2002, nº 399, pág. 1), y aprobado el día 11 de abril de 2002 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, de 15 de abril de 2002, nº 409, pág. 11 y 12).

En relación con los objetivos de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas para el mencionado trienio, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (Art. 8 LGEP), así como para las Entidades Locales, previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local (artículo 20 LGEP), se fija un objetivo de equilibrio para todos los años de 0,0.

Es patente, pues, que el peso de la consecución del principio de estabilidad – equilibrio o superávit tal y como lo define el artículo 3.2 LGEP- recae en mayor medida, aunque no exclusivamente en el ámbito del Estado y Seguridad Social para las que se fija conjuntamente el objetivo de estabilidad, a pesar de que del artículo 8.1 LGEP se desprende que el objetivo se fijará “para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el artículo 2.1 de esta Ley”²⁹². De hecho en el mencionado acuerdo se fijan para ese conjunto Estado-Seguridad Social los objetivos del siguiente modo: para el año 2003 un 0,0, para el año 2004 un 0,1 y para el año 2005 un 0,2. La obtención de esas magnitudes responde a la compensación que se produce en relación con los objetivos de estabilidad del ámbito del Estado y de la Seguridad Social. Para el año 2003 los objetivos de estabilidad son de -0,5 y 0,5 para el Estado y Seguridad Social respectivamente. Para el año 2004, -0,4 y 0,5 respectivamente y para el año 2005, -0,3 y 0,5.

Esta forma de determinación del objetivo de estabilidad recogido en el anexo II del Acuerdo publicado en el Boletín de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, de 18 de marzo de 2002, suscitó en el debate parlamentario serias críticas por parte de la oposición²⁹³; críticas que por otra parte desatienden los dictados de la Disposición transitoria única de la Ley de estabilidad presupuestaria.

²⁹² Sin embargo, debemos reiterar la disposición transitoria única de la mencionada norma donde se establece que “La determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el Estado y el Sistema de Seguridad Social se realizará conjuntamente en tanto no se culmine el proceso de separación de fuentes del mismo”.

²⁹³ “No lo decía el proyecto, lo introdujeron ustedes en la Ley. El Estado y la Seguridad Social pueden definir conjuntamente el objetivo de estabilidad. ¿Qué va a ocurrir como consecuencia de eso? Que el Estado durante más de 10 años, en tanto en cuanto se establezca este mecanismo de separación de fuentes, va a poder financiarse con los excedentes que tenga la Seguridad Social. Eso lo va a poder hacer no solamente durante 10 años sino por cuantía superior a la obligaciones derivadas de esa separación de fuentes...” Intervención del señor Fernández Marugán, por el Grupo parlamentario socialista en el debate sobre el Acuerdo de estabilidad. (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación

Siguiendo con el análisis del objeto y efectos del acuerdo que fija los objetivos de estabilidad, debe señalarse que en todo caso, y dada la propia definición de lo que se entiende por estabilidad presupuestaria se conforma como un límite mínimo que no puede, o mejor no debe, reducirse, de tal forma que el incumplimiento del objetivo de estabilidad por arriba, esto es, porque se consiga un superávit mayor o se consiga sin más donde se fija el equilibrio, no conlleva consecuencias perjudiciales. Antes al contrario ese “incumplimiento del objetivo de estabilidad fijado” supone un cumplimiento del principio de estabilidad y ello exigirá, tal y como señala el artículo 17.2 LGEP un concreto destino:

“En el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en una posición de superávit, éste se aplicará del siguiente modo:

- a) en la Administración General del Estado reducirá su endeudamiento neto;*
- b) en el Sistema de Seguridad Social se aplicará prioritariamente al Fondo de reserva de la Seguridad Social con la finalidad de atender a las necesidades futuras del Sistema”.*

Ello nos lleva a determinar hasta qué punto se cohonesta jurídicamente el superávit y justicia en el gasto tendente a la satisfacción de necesidades públicas. Si la ejecución presupuestaria del gasto público arroja superávit y su causa ha sido el aumento de ingresos, cabría plantearse si la justicia tributaria queda relegada o no, en tanto que la recaudación de ingresos tributarios que no se aplica a la financiación de gastos pierde, en esencia, su fundamento. En cualquier caso su utilización en la minoración de la deuda justifica su recaudación y su fundamento. En el caso de que ese superávit traiga su causa en un menor gasto, y con independencia de la incorporación de

Permanente), nº 149, año 2002 y correspondiente a la Sesión plenaria nº 143, celebrada el jueves 21 de marzo de 2002, pág. 7539). A esta referencia contesta el Ministro de Hacienda el señor D. Cristóbal Montoro afirmando: “en lo que se refiere a la integración del Estado con la Seguridad Social nada es más lógico puesto que se deriva de nuestro propio ordenamiento legal y la Seguridad Social es Administración central del Estado, no es Administración autonómica ni local, sino un componente de la Administración central del Estado, como lo es el propio Estado en el sentido de Administración central del mismo. Lo que se hace no es utilizar el superávit de la Seguridad Social para financiar al Estado sino para, como un sumando más, componer el resultado final de la Administración central del Estado. La perspectiva que traemos esta mañana es de equilibrio presupuestario y de superávit a partir de los años 2004 y 2005, superávit que descansa en la Administración central del Estado...”, (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación Permanente), nº 149, año 2002 y correspondiente a la Sesión plenaria nº 143, celebrada el jueves 21 de marzo de 2002, pág.7554 y 7555).

remanentes, el principio de justicia en el gasto que viene exigiendo una mínima satisfacción de las necesidades públicas podría resentirse si quedan sin atender necesidades que se consideren de obligada atención. En todo caso el debate sobre la consideración del superávit como una situación contraria al principio de justicia en el gasto es un debate abierto²⁹⁴.

En relación con la posible vinculación del acuerdo por el que se fijan los objetivos de estabilidad, cabe señalar una vez más su profunda incidencia en la labor de programación del gasto y en la fase de elaboración de los Presupuestos generales. Es evidente la expresa vinculación al objetivo de estabilidad que propone el artículo 6.1 LGEP en relación con las políticas de gasto, sin que se haga mención al proyecto de ley de presupuestos Generales del Estado, más allá de la genérica mención que el artículo 6.2 LGEP realiza para someter a cualquier disposición legal “al cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria”. Por el contrario el artículo 19 LGEP sí se refiere de forma expresa a la vinculación del objetivo de estabilidad al establecer que “Las entidades locales, en el ámbito de sus competencias ajustarán sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en el artículo 3.2 de esta ley, y sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas”.

En todo caso, debe señalarse la debilidad de la vinculación que los objetivos de estabilidad presentan en relación con las Cortes Generales que aprueban el Presupuesto, y que por necesidades podrán desatender ese objetivo, en uso de su potestad que les habilita para aprobar, rechazar o enmendar el proyecto de ley presentado por el Gobierno²⁹⁵. La determinación de esos objetivos de estabilidad cuenta con la

²⁹⁴ Por su parte Orón Moratal opina que “no sería equitativo un presupuesto con superávit que no estuviese destinado a cubrir necesidades”. (ORÓN MORATAL, G.: *La configuración constitucional del Gasto público*, Tecnos, Temas clave de la Constitución española, Madrid, 1995, pág. 32). Sin embargo, es cierto que desde una óptica más amplia y no limitada a la anualidad presupuestaria, el superávit, que provocará una generación automática de créditos, no tiene por qué ser necesariamente contrario a la asignación equitativa.

²⁹⁵ Coincidimos con HERRERA MOLINA, P.M.: “Los proyectos de estabilidad presupuestaria a debate”, ob. cit. Pág. 50, cuando señala que “el Gobierno podría presentar un Proyecto de Ley de Presupuesto que no respetar el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto en el debate a la totalidad (artículo 8) . Esto generaría un importante desgaste político, pero si las Cortes aprobaran el citado proyecto, el objetivo de estabilidad quedaría sin eficacia alguna”.

intervención del Congreso de los Diputados y del Senado, a pesar de que no se instrumenta la misma en una verdadera ley. De hecho a pesar de que el artículo 8.1 LGEP se refiere a la necesidad de que exista un debate sobre el mismo en Pleno, tanto en el Congreso como en el Senado. Debe destacarse que aunque la norma impone un cierto debate sobre el fondo del asunto, los objetivos de estabilidad presupuestaria para el trienio de referencia, el mismo se encuentra seriamente debilitado en tanto que las Cortes sólo se limitarán a aprobar o rechazar el acuerdo presentado a las mismas, sin que exista la posibilidad de modificación o enmienda, cuestión ésta por otra parte lógica si se entiende la propia mecánica de elaboración de los mismos que parte de los escenarios plurianuales de gasto, los cuadros macroeconómicos y los objetivos de crecimiento que el Gobierno maneja.

No obstante hay que subrayar, y ello se desprende de la lectura del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados referente a la sesión plenaria nº 143 celebrada el jueves, 21 de marzo de 2002²⁹⁶, que el debate sobre el acuerdo de estabilidad y en el que se fija además el límite de gasto no arroja gran contenido jurídico digno de destacar, antes al contrario el mismo se mueve por unos derroteros de generalidades y de crítica política que se aleja de las preocupaciones jurídicas por la limitación de la potestad de gasto y de la posible quiebra de la asignación equitativa de los recursos públicos – cuestión ésta que dependerá de cómo se utilicen los recursos, muchos o pocos, para satisfacer el mínimo de necesidades públicas que requieren la atención pública.

Coincidimos en la bondad del procedimiento y en la necesidad del debate, si bien el propio desarrollo del mismo permite considerar su escasa utilidad. En distinto sentido se ha manifestado que “no se puede considerar que el debate inicial sobre umbral máximo de gasto sea un debate fútil y ancilar del debate posterior en el último trimestre del año. Si bien es verdad que dialécticamente no se van a hallar motivos para un enfrentamiento ideológico sobre priorización de objetivos y políticas de gasto, no se ha de desconocer la auténtica dimensión sobre un debate sobre capacidad general de

²⁹⁶ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación Permanente), nº 149, año 2002 y correspondiente a la Sesión plenaria nº 143, celebrada el jueves 21 de marzo de 2002, págs. 7531ª7563.

gasto público²⁹⁷”. La práctica, sin embargo, no ha confirmado ese deseo que asumimos, con lo cual se ha desaprovechado la oportunidad de una intervención algo más real y eficaz de las Cortes en este nuevo proceso de planificación presupuestaria a través de la contención del gasto que suponen estos mecanismos.

Idéntica tramitación recibe la fijación del límite de gasto anual no financiero del Estado que prescribe el artículo 13 LGEP. Sin embargo su significación y ámbito es bien distinto. La propia redacción del precepto deja, en nuestra opinión, algo indeterminada la eficacia del mencionado límite, al establecer que el mismo será el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado.

El mencionado límite ha sido fijado por las Cortes Generales que han aprobado el Acuerdo presentado por el Gobierno –tanto en el Pleno del Congreso como del Senado-, en un importe de 114.517 millones de euros²⁹⁸. El ámbito subjetivo de aplicación de esta limitación cuantitativa se ciñe al Presupuesto del Estado, al contrario que la fijación del objetivo de estabilidad que incluye a todos los entes del artículo 2.1 de la Ley de estabilidad presupuestaria; ni siquiera incluye el Presupuesto de la Seguridad Social.

²⁹⁷ GARCÉS SANAGUSTIN, M.: “Los proyectos de Ley General de Estabilidad Presupuestaria: hacia una nueva cultura del Presupuesto en España”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 27, 2001, pág. 143.

²⁹⁸ Acuerdo presentado en el Congreso de los Diputados el día 13 de marzo de 2002; (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados. VII Legislatura, serie D, nº. 325, 18 de marzo de 2002, pág. 28). Igualmente el mismo se presentó en el Senado el 2 de abril de 2002 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, de 4 de abril de 2002, nº. 399, pág. 2). El Ministro de Hacienda en su intervención ante el Congreso explica el proceso de determinación de esa concreta cifra de gasto. “Para calcular el límite de gasto en términos de contabilidad nacional y posteriormente en términos presupuestarios se parte del objetivo de déficit para el Estado del 0,5 % del PIB, equivalente a 3.617 millones de euros. Posteriormente se calcula la previsión de ingresos no financieros para el año 2003 en términos de contabilidad nacional, que son 105.656 millones de euros y la suma de estas dos partidas determina el límite de gasto no financiero en términos de contabilidad nacional para el Estado. (...) Los Gastos calculados en términos de contabilidad nacional para el año 2003 son 109.273 millones de euros, lo que supone un incremento del 4,1% con respecto al gasto no financiero del año 2002. Para determinar el techo de gasto del Estado en términos presupuestarios es necesario realizar unos ajustes derivados de la diferente imputación que en términos de contabilidad nacional tienen algunas partidas presupuestarias, fundamentalmente los intereses de la deuda, por las operaciones de recompra y por otra parte, las diferencias de ejecución que responden al grado de realización del gasto respecto a las previsiones presupuestarias iniciales. Estos ajustes se han calculado en 5.224 millones de euros, que sumados a los 109.273 determinan el techo de gasto para el año 2003 en 114,517 millones €.”. (Diario de Sesiones del

La existencia de un límite de gasto cuantitativo aplicable al ámbito del Presupuesto del Estado plantea, una vez más, la compatibilidad del mismo con la asignación equitativa de recursos públicos.

La lógica de nuestra reflexión anterior nos lleva a mantener que el límite de gasto en sí mismo no atenta contra el principio de justicia en el gasto público del artículo 31.2 CE. El hecho de que exista un montante máximo objeto de disposición no prejuzga que el mismo no se destine a atender las necesidades públicas de ineludible satisfacción en virtud de la interpretación mantenida del citado principio constitucional. La atención de lo que la doctrina constitucionalista denominaba la procura existencial no queda desatendida por el mero hecho de fijar un límite cuantitativo de recursos y en definitiva de gastos.

En este sentido BAYONA DE PEROGORDO ha concretado las exigencias fundamentales del principio de asignación equitativa de recursos afirmando que “el principio comporta la ausencia de discriminaciones, tanto en sentido absoluto –unas necesidades respecto de otras- como en un sentido relativo referente a diversas situaciones en relación con una misma necesidad pública” e igualmente “comporta la interdicción de la arbitrariedad, idea-resumen hacia la que, en definitiva, confluye la gran mayoría de los preceptos constitucionales de índole jurídico-pública²⁹⁹”. Con todo ello, consideramos que el límite del artículo 13 LGEP no contraviene tales exigencias. Sin embargo del mismo modo que no implica en sí mismo una vulneración del principio de justicia en el gasto, tampoco excluye por sí solo la mencionada contravención.

Es decir, la desatención de las necesidades primordiales de la sociedad o el hecho de relegar a un lugar menos relevantes tales necesidades, así como la existencia de discriminaciones a la hora del empleo del dinero público –ejemplos todos ellos en los que el principio de justicia en el gasto se resentiría- pueden acaecer tanto con la existencia de un límite de gasto como sin él.

Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación Permanente), n.º. 149, año 2002 y correspondiente a la Sesión plenaria n.º 143, celebrada el jueves 21 de marzo de 2002, pág. 7532).

Por ello, ante la eventualidad de que tal extremo pueda ocurrir debe plantearse la necesidad de que no sólo exista un **límite cuantitativo** de gasto, en aras a la consecución de la estabilidad presupuestaria, sino que, con la finalidad de alcanzar esa estabilidad presupuestaria desde su dimensión más justa, igualmente se fijen **límites cualitativos** de gasto, que permitan la consecución de ambos principios. Tales límites cualitativos habrían de ser regulados en normas con rango legal con un alcance general y en cierto modo permanente. Ello nos da pie, una vez más, para encomendar tal objeto a la, reclamada por parte de la doctrina, Ley General de Gasto Público, que completaría de este modo el núcleo normativo de la Hacienda Pública, junto con la Ley General Presupuestaria y Ley General Tributaria. En otro caso, tales previsiones de desarrollo de la justicia en el gasto, integradas con las limitaciones cuantitativas de la Ley de Estabilidad Presupuestaria habrían de tener un acomodo integrado en la Ley General Presupuestaria.

Tales mecanismos de limitación o de priorización cualitativa cuentan con un escollo que hasta el momento ha sido insalvable, si bien jurídicamente deberían existir los mecanismos que permitieran su superación. Ese obstáculo no es otro que el problema del control judicial del incumplimiento de la justicia en el gasto; ¿cómo impugnar decisiones de gasto que un ciudadano pudiera entender que atentan contra el principio de justicia por desatender alguna de las necesidades que el Capítulo III del Título I de la Constitución establece?; ¿puede un ciudadano acudir a los Tribunales de Justicia, o incluso al Tribunal Constitucional y alegar vulneración del artículo 31.2 CE por destinar el gasto a necesidades no primordiales en perjuicio de éstas? Todas estas consideraciones se refuerzan en el caso en el que además exista un límite máximo de gasto, aspecto éste que debiera forzar y exigir una mayor responsabilidad y justicia en la elección de las necesidades a cubrir con fondos limitados.

No podemos dejar de apuntar que este principio del art. 31.2 CE goza de la cobertura jurídica del art. 53.1 CE; esto es un efecto vinculante para todos los poderes

²⁹⁹ BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: “El procedimiento de gasto público y su control” *PGP* nº 13, 1982, pág. 32. Este autor establece una tercera exigencia del principio que consideramos que es la más relevante

públicos, reserva de ley para la regulación de esta materia, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial y su protección jurisdiccional mediante la interposición de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

En base a todo ello hay quien ha considerado que la caracterización jurídica del principio lo configura como un verdadero derecho de los ciudadanos a una justa y equitativa asignación de los recursos públicos³⁰⁰. En nuestra opinión la norma del 31.2 CE no configura un verdadero derecho subjetivo público de los ciudadanos en sentido estricto sino que encierra un auténtico principio³⁰¹. Ello no obsta para que este principio

cuando afirma que ésta es la de garantizar una satisfacción mínima de las necesidades públicas.

³⁰⁰ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: “Derecho Financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios en la Constitución”, *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pág. 353. Igualmente Cazorla Prieto habla de una obligación de los poderes públicos y un correlativo derecho de los ciudadanos (CAZORLA PRIETO, L.M.: “Los principios constitucional-financieros en el nuevo orden jurídico”, *La Constitución y las fuentes del derecho*, volumen I, IEF, Madrid, 1979, pág. 518). También Albiñana hace un análisis del art. 31 CE en su conjunto y afirma que los ciudadanos tienen un “deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos y el derecho a un sistema tributario justo y a una **asignación equitativa de los recursos públicos**”, (ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: “Comentario al artículo 31 CE” en *Comentarios a la Constitución de 1978*, dirigidos por O. Alzaga Villamil. Cortes Generales-Edersa, Madrid, 1996 pág. 442). Por su parte Pérez Royo se limita a afirmar sobre la base de la ubicación sistemática del precepto que éste se configura con uno de los elementos de referencia en el estatuto del ciudadano. (PÉREZ ROYO, F.: “La financiación de los servicios públicos. Principios constitucionales sobre el gasto público”, *Gobierno y Administración en la Constitución*, volumen I, Dirección General del Servicio jurídico del Estado-IEF, Madrid, 1988, pág. 131).

³⁰¹ En este sentido García de Enterría ha distinguido dos clases de derechos públicos subjetivos: “a) cuando ostenta pretensiones activas frente a la Administración para la consecución de prestaciones patrimoniales, o de respeto de titularidades jurídico-reales, o de vinculación a actos procedentes de la propia Administración, o de respeto a una esfera de libertad formalmente definida; podemos llamar a estos derechos subjetivos, derechos típicos; b) cuando ha sido perturbado en su esfera vital de intereses por una actuación administrativa ilegal, supuesto en el cual el ordenamiento, en servicio del más profundo sentido de la legalidad en el Estado de Derecho como garantía de la libertad le apodera con un derecho subjetivo dirigido a la eliminación de esa actuación ilegal y al restablecimiento de la integridad de sus intereses, a estos derechos subjetivos podemos llamar reaccionales o impugnatorios. (...) En cualquier caso es el segundo de los derechos el que permite que los particulares fiscalicen la totalidad de la legalidad administrativa y no sólo la franja minúscula que entra en juego en la vida jurídico-administrativa a propósito del tráfico de los derechos subjetivos activos de corte tradicional; es en los procesos montados en garantía de los mismos donde puede invocarse cualquier infracción del ordenamiento jurídico”. (GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “Sobre los derechos públicos subjetivos”, en *Civitas Revista Española de Derecho Administrativo (CREDA)* n° 6, 1975, págs.444 y 445). Martín Queralt ha tratado de trasponer esta concepción al problema de la accionabilidad de este principio en un juicio de inconstitucionalidad. Afirmaba Martín Queralt en 1976 que “de lo que se trata es de reconocer la posibilidad de que, aún no existiendo normas que expresamente concedan a los particulares un derecho público subjetivo cuyo contenido sea la constitucionalidad de los gastos públicos, puedan los administrados –cuando la decisión legislativa sobre el gasto sea contraria a los preceptos constitucionales– interponer una acción ante el Tribunal Constitucional para eliminar esa decisión inconstitucional”. (MARTÍN QUERALT, J.: “Recensión a la obra de Rodríguez Bereijo *Introducción al Derecho Financiero*”, en *CREDF* n° 10, 1976, pág. 364). Sin embargo el hecho de que este principio goce de la cobertura que le proporciona el art. 53.1 CE y de la posibilidad de una impugnación por la vía del recurso de

suponga ciertas expectativas de actuación por parte de los entes públicos vinculados por el artículo 53.1 CE. Las dificultades de control e impugnación de este principio ha motivado que el mismo haya pasado a convertirse de “la gran esperanza blanca” a “la cenicienta del Derecho constitucional financiero³⁰²”. Sin embargo la realidad de este principio no puede denostarse sobre la base de los argumentos de la carencia de mecanismos institucionales o la falta de soporte jurídico y social para hacerlos realidad. Esa realidad ya está presente con su mera plasmación, puesto que cumple su función de crear expectativas de actuación por parte de los poderes públicos en la ciudadanía. Una solución pasaría por la juridificación de las decisiones de gasto y el desarrollo normativo de este principio informador, que permitiera una mayor eficacia práctica. Pretender algo más, sin los instrumentos jurídicos y normativos necesarios y actualmente inexistentes, supondría desconocer la propia configuración compleja de los gastos públicos. La asignación equitativa está en la propia base del elemento funcional del fenómeno financiero: la actividad financiera satisface las necesidades públicas y lo hará en aras al máximo respeto al interés general plasmado en el propio texto constitucional. Tal declaración de principios requiere del apoyo institucional y normativo necesario para poder satisfacer las expectativas que en su momento³⁰³ creó la plasmación en la Constitución del mencionado principio de justicia en el gasto.

Más allá del acomodo del límite de gasto del artículo 13 LGEP al principio de justicia en el gasto, debe señalarse la debilidad de su vinculación. El límite de gasto no

inconstitucionalidad no puede justificar su configuración como derecho público subjetivo, por las evidentes dificultades de su concreción práctica, y porque consideramos, en todo caso, y aunque ello no incida en la impugnabilidad por parte de los ciudadanos, que quien debe garantizar la asignación equitativa no es el Tribunal Constitucional, sino principalmente los órganos que adopten decisiones de gasto: el legislativo y, en cierto modo, el ejecutivo.

³⁰² SOLER ROCH, M.ª.T.: “Los principios implícitos en el régimen jurídico del gasto público”, ob. cit. pág. 1837.

³⁰³ La génesis parlamentaria de tan esperado y loado principio hay que encontrarla en la enmienda nº 674 de la Agrupación Independiente del Senado, defendida por el senador Fuentes Quintana e incorporada al texto constitucional en el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado (BOC 6 de octubre 1978). En palabras de Fuentes Quintana “la Hacienda no solamente tiene la mano del impuesto para recaudar el conjunto de los fondos que necesita con objeto de satisfacer la necesidades públicas y atender a los gastos, sino la mano del gasto público que completa, como es lógico, la mano de la imposición. Constituye una incoherencia separar estas manos, ya que la Hacienda podría destruir con la mano del gasto lo que ha construido y edificado con la mano del impuesto. Ingreso y gasto deberían estar regidos por el mismo principio y de aquí que la enmienda propuesta afirme que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos” (*Diario de Sesiones del Senado*, Comisión de Constitución, sesión nº 7, celebrada el martes 29 de agosto de 1978, pág. 1989).

financiero del Estado es un límite relativo y no absoluto. Y ello porque nada impide en la norma que se rebase ese límite, ni por parte del Gobierno en la presentación de los Presupuestos Generales del Estado ni por parte del Parlamento en la aprobación de los mismos: la lógica y coherencia de la norma se limita a imponer consecuencias de índole política. Así coincidimos en el fondo cuando se mantiene que “en la hipótesis de que el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado rebasase la cifra inicialmente aprobada por las Cortes Generales se produciría un incumplimiento del umbral de gasto. Este conculcamiento de la obligación de cumplimiento del límite de gasto tendrá incidencia política de acuerdo con la lógica de la norma, pero no tendrá efectos directos en los dominios jurídicos. Así, la omisión del deber puede obedecer a causas exógenas imprevistas en el momento del establecimiento del límite máximo de gasto (...), en cuyo caso, en lo atinente a la responsabilidad política no debe haber excesivas dificultades para explicitar la alteración al alza del umbral de gasto. Cuestión diferente, en clave de respuesta política, es que el Gobierno aprobase un Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado en el que, si causa justificada, optase por elevar el límite máximo. Esa modificación evidenciaría una ineficaz planificación de la actividad presupuestaria en fase de aprobación del límite máximo de gasto, o un desgaste intolerable del Gobierno producido por presiones internas posteriores a la fijación del mismo³⁰⁴”.

En cualquier caso, parece que no existen problemas jurídicos, y ello deriva de la débil vinculación y eficacia jurídica del mismo, para rebasar el límite máximo de gasto del artículo 13 LGEP. Debe señalarse que el incumplimiento de ese límite no implica necesariamente la existencia de déficit que motive la actuación correctiva del artículo 14 LGEP por parte del Gobierno. Únicamente ocurrirá esto cuando el límite de gasto no financiero del Estado sea igual a su previsión de ingresos no financieros. Ello, no obstante, no se deduce claramente del artículo 13 LGEP, aunque la realidad de la fijación de ese límite para el año 2003 confirma lo contrario, tal y como se deduce de la

³⁰⁴ GARCÉS SANAGUSTIN, M.: “Los proyectos de Ley General de Estabilidad Presupuestaria: hacia una nueva cultura del Presupuesto en España”, ob. cit. Pág. 141.

intervención del Ministro de Hacienda ante el Pleno del Congreso en el debate del Acuerdo que determina el artículo 8 LGEP³⁰⁵.

La fijación del mencionado límite no asegura en sí misma la concreción del principio de estabilidad presupuestaria, sino que únicamente se limita a contener y limitar el gasto, límite y contención que, desde luego, habrá de realizarse de acuerdo con la previsión de ingresos no financieros. Es entonces cuando sí que despliega el límite de gasto una función instrumental de la estabilidad presupuestaria. Es pues, la forma de determinar ese límite de gasto la que aseguraría, en términos formales, la estabilidad presupuestaria. Sin embargo, eso es precisamente a lo que no se le da una cobertura legal en el artículo 13 LGEP que se limita a precisar la definición y alcance subjetivo de ese límite. Ello sería como afirmar que la existencia de mayores ingresos asegura la estabilidad presupuestaria. Ese apriorismo, que se deduce en caso contrario para la existencia de un límite máximo de gasto del artículo 13 LGEP, carece de base lógica y jurídica.

La aprobación de ese límite de gasto deja traslucir una concreta concepción de las políticas de gasto del Gobierno. En cualquier caso debe señalarse que la existencia de políticas presupuestarias en las que el volumen de ingresos no financieros sea igual al de gastos no financieros cuenta con el importante escollo de la diferente naturaleza jurídica de unos y otros en el Presupuesto. En relación con los ingresos, el Presupuesto contiene previsiones de los mismos, mientras que el estado de gastos del Presupuesto significa autorizaciones legislativas para disponer de fondos públicos. Ello incide, una vez más, en el hecho de que el citado límite pudiera ser sobrepasado en la ejecución del mismo, ya fuera porque hubiera una mayor recaudación de ingresos por encima de las previsiones establecidas, generando en su caso créditos (artículo 71 LGP) o financiando créditos ampliables (artículo 66 LGP), o porque existieran gastos que no tuvieran cobertura presupuestaria, en tanto que tal y como lo entendemos el principio de especialidad cuantitativa del artículo 60 LGP no afecta al nacimiento de las obligaciones públicas y por ende a la existencia de gasto público (artículo 42 LGP), sino

³⁰⁵ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación Permanente), nº. 149, año 2002 y correspondiente a la Sesión plenaria nº 143, celebrada el jueves 21 de marzo de 2002, pág. 7532.

a su cumplimiento o exigibilidad (artículo 43 LGP).. Por ello debe señalarse que el límite de gasto del artículo 13 LGEP no es en último término un límite al ejercicio de la potestad de gasto, al menos en puridad, sino un límite a la disposición de fondos públicos a través del Presupuesto. Es únicamente un límite a la ejecución presupuestaria del gasto público que no podrá rebasar la cifra cuantitativa prevista en el Acuerdo al que remite el artículo 13 LGEP y que han de aprobar las Cortes.

Valoramos muy favorablemente la bondad del precepto que impone ese límite de gasto, si bien relativizamos sus efectos, ya en virtud de las dificultades jurídicas de vinculación para el Gobierno y en todo caso para el Parlamento –más allá de la lógica política que salvo casos excepcionales hace impensable que se desatienda un Acuerdo adoptado por ese mismo órgano-, o por causa de la posibilidad de que pueda ser sobrepasado, o en virtud de su ámbito de eficacia ceñido, en nuestra opinión, a la ejecución presupuestaria del gasto público.

La existencia de un límite de gasto para el Estado no atenta, en esencia, contra el principio de justicia en el gasto y es compatible con el mismo. Las consecuencias perversas de la utilización de los mecanismos de contención del gasto en aras a la consecución de la estabilidad presupuestaria sí que pueden quebrar la asignación equitativa de los recursos públicos . La Constitución no prohíbe ni impone el establecimiento de límites cuantitativos de gasto, pero sí que impone límites cualitativos de gasto que exige atender las necesidades primordiales y mínimas de manera eficaz. Tales límites cualitativos no son sino la plasmación de la voluntad general de la sociedad en los Principios rectores de la política social y económica de la Constitución española. El adecuado desarrollo de los mismos y la concreción normativa del principio de justicia en el gasto se nos presentan como condiciones ineludibles para reforzar la estabilidad presupuestaria que por otra parte coloca al órgano gestor del gasto en la tesitura de realizar una elección, con medios económicos limitados cuantitativamente, que se acomode a las necesidades que cualitativa y constitucionalmente son dignas de atención, y además satisfacción preferente. Es ahí donde una Ley General de Gasto Público encontraría su acomodo en el ordenamiento de la Hacienda Pública.

3.- La ejecución del gasto público y la estabilidad presupuestaria

La estabilidad presupuestaria, como principio que informa todo el proceso de elaboración, gestión y ejecución presupuestaria, proyecta sus efectos también en la ejecución del gasto público, que en último término no es sino ejecución presupuestaria que permite, sobre la base de la autorización legislativa para gastar que suponen los créditos presupuestarios, la disposición de fondos públicos.

Podemos identificar las posibles efectos que el régimen de estabilidad que regula la Ley 18/2001, de 18 de diciembre, suponen sobre la ejecución del gasto público. En primer lugar deben señalarse los principios que la mencionada norma incorpora como criterios finalistas de la ejecución de las políticas de gasto a través de la gestión de los recursos públicos, la eficacia, la calidad y la eficiencia, éste último ya mencionado por el artículo 31.2 CE. Igualmente hay que resaltar la incidencia de los artículos 6.2 y 12.2 LGEP que condicionan la contracción y el nacimiento de las obligaciones al cumplimiento de las exigencias de estabilidad previstas legalmente. Finalmente la existencia de un Fondo de financiación de ciertos créditos presupuestarios y modificaciones presupuestarias referidas a necesidades de imposible previsión y no discrecionales, también altera la configuración del régimen presupuestario del cumplimiento de las obligaciones públicas.

Debemos resaltar una vez más la importancia del régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria que se convierte, y además es su prueba de fuego, en un instrumento que puede alterar la ejecución del gasto y, por extensión, puede vulnerar las garantías y derechos de los acreedores de la Hacienda Pública. Así se ha invocado la necesidad de que se “garantice los derechos de los acreedores de los entes públicos desde los postulados del cumplimiento de la legalidad, la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva. La estabilidad presupuestaria debe pasar la prueba del respeto a los principios y derechos fundamentales, ésta no es sólo una más de las cuestiones clave de

esta reforma, sino la garantía indispensable de su credibilidad³⁰⁶”. Igualmente URÍA ha manifestado al referirse a los principios de eficiencia y calidad en la gestión de los recursos públicos, que los mismos son una garantía del ciudadano como contrapunto al principio de estabilidad: “el objetivo de estabilidad no se persigue a cualquier precio sino de modo compatible con los derechos de los acreedores y otras exigencias de justicia³⁰⁷”.

A) La ejecución del gasto y los principios de eficacia, eficiencia y calidad

Todas estas preocupaciones tienen un cierto reflejo en la plasmación de los principios del artículo 6.1 LGEP³⁰⁸. En efecto el mencionado precepto, inspirado en el artículo 31.2 CE, se refiere a criterios, o incluso se ha denominado principios, aplicables a la ejecución del gasto público. En realidad este precepto no es especialmente novedoso, en tanto que la gestión de los recursos públicos orientada por la eficiencia ya se regulaba expresamente en la Constitución.

Por otra parte el criterio de eficacia en la ejecución del gasto público ha de entenderse sobre la base de su preciso ámbito de aplicación que se ciñe a la actuación de la Administración Pública; actuación que puede desarrollarse en uso de la potestad de gasto y por ello incidiendo en el patrimonio que constituye la Hacienda Pública.

Una pequeña reflexión sobre el principio de eficacia nos ayudará a comprender su significado y función. Está recogido el mismo en el artículo 103 CE al establecer que “La Administración pública sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de

³⁰⁶ SOLER ROCH, Mª. T.: “Los retos de la estabilidad presupuestaria”, conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 20 de abril de 2001, pág. 3.

³⁰⁷ URÍA FERNÁNDEZ, F.: “Ponencia sobre los proyectos de ley de estabilidad presupuestaria”, conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 20 de abril de 2001. Recogida en HERRERA MOLINA, P.M.: “Los proyectos de estabilidad presupuestaria a debate”, *Revista de la Economía social y de la empresa*, nº 38, 2001, pág. 43.

³⁰⁸ Artículo 6.1 LGEP: “Las políticas de gastos públicos deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y **se ejecutarán mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad**”. La negrita es nuestra.

acuerdo con los principios de **eficacia**, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”.

No es, pues, un principio de exclusiva aplicación al ámbito de la Hacienda Pública y del Gasto Público, sino que es un principio jurídico que rige la actuación de la Administración Pública en cualquier esfera. Por el contrario, el principio de racionalidad, eficiencia y economía, encuentra su sentido en uno de los aspectos de la Administración Pública; en su aspecto financiero –la Hacienda Pública- y en los términos del artículo 31.2 CE.

La primera dificultad que el principio de eficacia, incluido en el precepto que regula los principios y la actuación de la Administración, es el de su propia consideración de principio, que ha sido negada por parte de la doctrina administrativista. En este sentido, GARRIDO FALLA ha considerado que “los llamados principios o criterios que se enumeran – en el art. 103 CE- responden a preocupaciones muy diversas; no todos tienen una virtualidad jurídica (por ejemplo, el de eficacia, pues lo que la norma jurídica debe hacer es instrumentar el mejor sistema para que la Administración pública sea eficaz)³⁰⁹”. Igualmente BAENA del ALCAZAR ha manifestado que “la eficacia no es un verdadero principio, sino un criterio general que expresa una aspiración de los contribuyentes. (...) Ello no significa que la eficacia carezca de interés, sino que estamos ante la diferencia entre principios de organización y criterios de actuación. Como la objetividad antes aludida, la eficacia no es un principio, sino un criterio, y en cuanto tal, de la máxima importancia³¹⁰”.

Sin embargo, consideramos nosotros que nos encontramos ante un verdadero principio jurídico que informa la actuación de la Administración. Del mismo sí que se

³⁰⁹ GARRIDO FALLA, F.: “Comentarios al artículo 103 CE”, en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Garrido Falla, ob. cit. pág. 1027. Este autor considera la eficacia como el elemento delimitador que coloca a la Administración frente al Gobierno. La eficacia de la Administración debe plasmar la neutralidad, aunque ello pudiera perjudicar al Gobierno; es lo que denomina *eficacia indiferente*.

³¹⁰ BAENA DEL ALCAZAR, M.: “Comentarios al artículo 103 1 y 2 CE”, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por Alzaga Villaamil. Tomo VIII, artículos 97 a 112. Edersa-Cortes Generales. Madrid, 1998, pág. 402. En su opinión, del deber de actuar con eficacia no se desprende ninguna consecuencia en la práctica ni para la comprensión de lo que sea la Administración pública como organización ni para el valor jurídico de sus actos.

desprenden consecuencias jurídicas, en contra de lo que sostiene parte de la doctrina, pues en la nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa se ha establecido en su artículo 29 la posibilidad de impugnar la inactividad de la Administración cuando ésta esté obligada a realizar una prestación concreta a favor de personas determinadas³¹¹, partiendo en este caso de una concepción de la eficacia que la equipara al cumplimiento de los fines y objetivos de la propia Administración; en definitiva y a los efectos que nos interesan, que efectivamente se satisfagan las necesidades públicas o, en un plano más concreto, las obligaciones contraídas.

Por su parte PAREJO ALFONSO, en coherencia con la jurisprudencia constitucional³¹², confirma con rotundidad “la proclamación en el artículo 103.1 CE de la eficacia como un principio de contenido específico y de carácter jurídico que, junto con los restantes previstos en dicho precepto, definen el estatuto constitucional de la actuación de la Administración pública, es decir, del conjunto de la Administraciones públicas³¹³”.

Corroborar esta consideración de la eficacia como principio la propia normativa que tanto en la Constitución³¹⁴, como en la ley de Régimen jurídico de las

³¹¹ Art. 29 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, (BOE de 14 de julio): “1.- Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta a favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de esa obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a los solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración”.

³¹² Entre otras, STC 22/1984, de 17 de febrero: “el artículo 103 CE reconoce como uno de los principios a los que la Administración ha de atenerse el de eficacia con sometimiento a la Ley y al Derecho” (Fundamento jurídico 4º); STC 27/1987, de 27 de febrero: “...el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 CE) que debe predicarse no sólo de cada Administración pública, sino del entero entramado de los servicios públicos...” (Fundamento jurídico 2º); STC 178/1989, de 2 de noviembre: “... un principio esencial, sancionado constitucionalmente en el art. 103.1 de la propia Carta fundamental, que debe presidir, junto con otros que ahora no hacen al caso, toda actuación de la Administración pública: el principio de eficacia”, (Fundamento jurídico 3º).

³¹³ PAREJO ALFONSO, L.: “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública”, *Documentación administrativa (DA)* n° 218-219, 1989, pág. 22.

³¹⁴ Artículo 103.1 CE. Por su parte Uranga Cogollos ha entendido el principio de eficacia en su integridad y ha considerado que el ejercicio de un derecho implica una eficacia concreta en la actividad administrativa, es decir una administración eficaz, y en base a ello ha considerado este principio como una garantía en el ejercicio de los derechos constitucionalmente consagrados, (URANGA COGOLLOS, C.:

Administraciones públicas y de procedimiento administrativo común³¹⁵ y en la ley de organización y funcionamiento de la Administración del Estado³¹⁶, se establece expresamente como un principio del funcionamiento de la Administración Pública, la eficacia. A pesar de ello GARRIDO FALLA considera que la eficacia “como norma de obligado cumplimiento por las autoridades y funcionarios administrativos” únicamente tendría sentido “en una ley de procedimiento, pero ¿qué se gana al convertir el precepto en constitucional?. Bien, digamos simplemente que es la consagración al más alto nivel de un buen deseo y que, llegado el caso, pudiese servir como argumento adicional en la impugnación de alguna ley administrativa ante el Tribunal Constitucional³¹⁷”.

En opinión de PAREJO ALFONSO el auge del principio que comentamos se explica por “el deterioro continuo del desprestigio de la cultura de lo público, especialmente de la formalizada jurídicamente (experimentada como rígida, lenta e inadecuada: en definitiva, hostil a la eficacia), frente al creciente prestigio del sistema privado (percibido como eficaz por ágil, flexible, capaz de responder y amoldarse inmediatamente a los cambios, y por ende el progresivo afianzamiento de la lógica de este último, determinada absolutamente por la economía como parámetro de referencia y medida³¹⁸”.

“El principio de eficacia como garantía de los derechos consagrados en la Constitución”, *X Jornadas de Estudio. Introducción a los Derechos Fundamentales*. Volumen III. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia. Madrid, 1988, pág.1917).

³¹⁵ Art. 3.1 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común: “La Administración pública sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los **principios de eficacia**, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”. El antecedente de esta norma, el artículo 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 se limitaba a una lacónica referencia del sometimiento de la actuación administrativa a normas de economía, celeridad y eficacia, entendiendo esta referencia, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la citada ley, no como meras referencias programáticas sino como verdaderas normas jurídicas.

³¹⁶ Art. 3 Ley 6/1997, 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado: “La Administración General del Estado se organiza y actúa, con pleno respeto al principio de legalidad, y de acuerdo con los otros principios que a continuación se mencionan: 2. De funcionamiento. a) eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados”.

³¹⁷ GARRIDO FALLA, F.: “Comentarios al artículo 103 CE”, ob. cit. pág. 1031.

³¹⁸ PAREJO ALFONSO, L.: “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública”, ob. cit. pág. 17.

Siendo eso cierto, la verdad es que no podemos negar que “la Constitución ha venido simultáneamente a limitar la actuación administrativa y, al mismo tiempo, a ampliarla de acuerdo con las exigencias del moderno Estado social de Derecho³¹⁹”. Ello enlaza con la reflexión de MARTÍN MATEO quien considera que “la eficacia debe insertarse hoy sin violencia, como imperativo propio en el contexto del Estado Social del Derecho³²⁰”, lo cual entronca con la consideración de la eficacia como un principio de la ejecución del gasto público. Así, PAREJO ALFONSO ha afirmado que “el principio de eficacia lo es de la actuación de la Administración para la efectiva realización de los intereses generales, es decir, de los de la Comunidad³²¹”; en nuestro lenguaje, para la efectiva satisfacción de las necesidades públicas.

La eficacia debe reconducirse al cumplimiento de los objetivos o fines propuestos por la Administración actuante, a la efectiva consecución de los objetivos prefijados, objetivos que formarán parte del programa de acción de un Gobierno y que responde a un concreto plan de satisfacción de necesidades públicas. La normativa financiera ha definido la eficacia, desde la óptica del control interno, y le ha dotado de un matiz nuevo. Así el artículo 17.2 LGP establece que “el preceptivo control de eficacia se ejercerá mediante el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas”.

El matiz que la normativa comentada presenta reconduce la eficacia a la optimización de la relación medios empleados-objetivos conseguidos y a la obtención de la máxima utilidad en sí misma de los recursos, lo cual parece que está más cercano al concepto de eficiencia. Así lo ha entendido PAREJO ALFONSO quien comparte el mayor arraigo del principio de eficacia en el ámbito de la actividad administrativa de carácter o contenido económicos. Sin embargo no podemos equiparar la eficacia con esa manifestación que los preceptos citados mencionan puesto que ello sólo evidencia que

³¹⁹ GARRIDO FALLA, F.: “La Administración pública después de la Constitución”, en *Libro Homenaje a Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989 , pág. 487.

³²⁰ MARTÍN MATEO, R.: *Manual de Derecho Administrativo*, 20ª edición, Trivium, Madrid, 1999, pág. 87.

³²¹ PAREJO ALFONSO, L.: “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública”, ob. cit. pág. 31.

“se está en presencia de una concreción parcial y específica del principio constitucional que en modo alguno agota el contenido propio de éste³²²”. El principio de eficacia, pues, nos remite al cumplimiento de los fines propuestos por la actuación administrativa que se desenvuelve indisolublemente unido a la medida de la misma que sería la eficiencia donde adquiere relevancia la relación medios-objetivos desde una perspectiva económica.

Además, en un segundo sentido, la eficacia puede ser entendida en función de la forma de consecución de los objetivos y así se puede entender como agilidad, celeridad, resolución, diligencia en el ejercicio de la actividad. De hecho, como mantiene MARTÍN MATEO lo que le interesa al ciudadano no es tanto que le den un sistema de garantías o defensa frente a la Administración, sino que lo que quiere de ella es agilidad, eficacia, seguridad material, servicios³²³”. Esta celeridad y agilidad, que conforman lo que se ha denominado la economía procesal, han llevado a la Administración a decidirse por “un antiformalismo ponderado que, sin merma ni quiebra de la legalidad permite el desarrollo de la situación administrativa conforme a normas y principios de celeridad y eficacia³²⁴”.

Entendido así el principio de eficacia, la concreción de su ámbito de aplicación exige convenir que el mismo se aplica a la actividad desarrollada por las Administraciones públicas, cualquiera que sea su objeto y por supuesto si se trata de una actividad de contenido financiero. Por lo tanto la ejecución del Gasto Público está informada por la presencia del principio de eficacia, pero no únicamente la vertiente externa de contracción de obligaciones sino también en la interna de la ejecución material y formal del gasto público³²⁵, donde un factor determinante es la gestión eficaz

³²² PAREJO ALFONSO, L.: “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública”, ob. cit. pág. 57.

³²³ MARTÍN MATEO, R.: *Manual de Derecho Administrativo*, ob. cit. pág. 89.

³²⁴ STS de 6 de julio de 1988, Fundamento de Derecho 2º (RJ 1988, 5869); STS de 27 de diciembre de 1990, Fundamento de Derecho 3º, (RJ 1990, 10239).

³²⁵ Una plasmación de este principio de eficacia en la ejecución del gasto público es el sistema previsto en la Ley General Presupuestaria, de anticipos de caja fija, regulado en el artículo 79.7 LGP. La actual regulación estatal de los Anticipos de Caja Fija se encuentra en el Real Decreto 725/1989 de 16 de junio sobre Anticipos de Caja fija. (BOE nº. 150 de 24 de junio de 1989. Corrección de erratas en BOE nº. 152 de 27 de junio de 1989. Corrección de errores en BOE nº. 164 de 11 de julio de 1989). Este Real Decreto

de los fondos públicos. Precisamente la eficacia, en nuestro ámbito de estudio, se manifiesta en la necesidad de justificar esa gestión real y eficaz de los fondos públicos y alcanzar de una manera ágil la efectiva y real satisfacción de los derechos de los acreedores públicos. Todo ello, evidentemente, dentro de los parámetros que la Ley de Estabilidad Presupuestaria establece. En último término lo que resulta más importante, desde luego para el acreedor público pero también para la propia Hacienda Pública, es que se produzca esa rápida, ágil y completa satisfacción de las necesidades públicas y ese cumplimiento de las obligaciones, sin que ello suponga prescindir de la observancia de otros principios constitucionales como el de legalidad, justicia, o en su caso y en la medida de lo posible aunque con un rango infraconstitucional, el principio de estabilidad presupuestaria.

Ello trasluce la tradicional tensión entre la rigidez normativa del Presupuesto, y de la legalidad en general, y la dinámica realidad del gasto público que exige respuestas rápidas, eficaces y justas. Esta situación debe resolverse con adecuados sistemas de control en cada esfera de actuación en la que se manifieste la Hacienda Pública y con actuaciones que permitan compatibilizar los intereses de la misma con los de los acreedores públicos.

Entendemos que el principio de eficacia se proyecta en el ámbito de la Hacienda Pública la cual responde de obligaciones contraídas mediante actuaciones, externas e internas, de la Administración Pública, a la cual se le aplica de forma expresa el principio de eficacia en la actuación. Sin embargo hemos de convenir en hacer constar como infundada cierta desconfianza que se ha alojado en este principio,

a sido desarrollado por la Orden de 26 de julio de 1989 por la que se dictan normas de desarrollo y aplicación del Real Decreto 725/1989 de 16 de junio sobre anticipos de Caja Fija, (BOE nº.184 de 5 de agosto de 1989. Corrección de errores en BOE nº.222 de 16 de septiembre de 1989). Los anticipos de caja fija parten de la “inversión del *iter* lógico y tradicional crédito-gasto-pago, ya que en este caso el pago se realiza previa y autónomamente produciéndose, posteriormente, la ejecución presupuestaria; el anticipo es el pago correspondiente a un gasto cuya cobertura presupuestaria está por determinar y dicha determinación se realizará en un momento posterior”. (BAYONA DE PEROGORDO, J.J./ SOLER ROCH, M^ªT.: *Materiales de Derecho Financiero*” ob. cit. pág. 162). En nuestra opinión, como ya tuvimos ocasión de manifestar en un trabajo anterior sobre esta figura, “un sistema fluido y ágil de pago que se acomode a los postulados más elementales de garantías públicas y de sometimiento de la Administración a la legalidad, informado por la eficacia, tendrá la virtud de conseguir la adecuada satisfacción de los intereses de los acreedores públicos”. (MARTÍNEZ GINER, L.A.: “Los anticipos de caja fija”, en *Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública*, nº 33, 1998, pág. 180).

tradicionalmente devaluado, de eficacia. Y ello porque la eficacia de que hablamos siempre debe desenvolverse con sometimiento a la Ley y al Derecho, tal y como establece el artículo 103 CE, y por lo tanto, por qué no, con sometimiento a la estabilidad presupuestaria. Por ello es evidente que no se puede, alegando razones de eficacia, desconocer o eludir la aplicación de una normativa a la que la Administración está sometida. En todo caso, además, el principio de eficacia debe ponderarse con el resto de principios jurídicos y no se debe desconocer que en ocasiones pudieran prevalecer otros principios sobre éste, tal y como se ha entendido por el Tribunal Constitucional³²⁶.

El principio de calidad aparece en nuestra normativa jurídico-financiera por primera vez. Se trata de un principio que enlaza con el de eficacia y que se proyecta esencialmente sobre el funcionamiento de los servicios públicos y de la Administración Pública actuante y ejecutante del gasto público. Consideramos que el criterio de la calidad, más que un elemento que haya de orientar el gasto público es un principio de ha de informar el desarrollo de la actuación de los órganos de la Administración en su consecución, más que de las necesidades públicas, de los fines y servicios públicos. El desempeño de tales servicios y la actuación pública tendente a ello queda orientada por la calidad, es decir, conseguir que tales fines y actuaciones se consigan y desarrollen – principio de eficacia- con la mayor calidad.

En el ámbito de la ejecución del gasto público el criterio de la calidad viene acompañado, o si se quiere suplido por el criterio, con rango constitucional, de justicia en el gasto. La calidad que por otra parte no ha sido objeto de mayor precisión, ha de ceder y al tiempo ha de significar la medida de la justicia en la asignación equitativa de recursos públicos. El desempeño de una actividad o servicio público con calidad ha de

³²⁶ STC 75/1983, voto disidente suscrito por los magistrados Gloria Begué Cantón, Luis Díez Picazo, Francisco Tomás y Valiente, Rafael Gómez-Ferrer Morant y Antonio Truyol y Serra: “aunque la eficacia de la Administración es un bien constitucionalmente protegido, tal principio es de rango inferior a la igualdad, que es no sólo un derecho individual de los españoles, sino un principio al que está sometido el legislador e, incluso, un valor superior del ordenamiento jurídico ante el cual deben ceder otros de rango inferior”.

significar³²⁷ que el mismo por ello, supone la satisfacción de una necesidad pública justa por suponer la atención de aquello que la colectividad ha plasmado como principios rectores de la política social y económica en la Constitución.

En este sentido una posible tensión entre justicia en el gasto y calidad en la gestión de los recursos públicos ha de salvarse en todo caso con la primacía de la asignación equitativa de los recursos públicos, en tanto que la calidad únicamente es una orientación y no una exigencia constitucional. En cualquier caso se introduce un indicador de calidad a la hora de valorar la asignación de recursos a la satisfacción de necesidades. Desde luego que ello difícilmente se manifestará en la labor precisa de ejecución presupuestaria del gasto público, sino en el ejercicio mismo del gasto o necesidad pública.

**A) Los condicionantes en la contracción de obligaciones públicas:
(artículos 6.1 y 12.2 LGEP)**

Otra concreta incidencia que el régimen de estabilidad presupuestaria despliega sobre el régimen jurídico del gasto público es la relativa a los condicionantes en la contracción de obligaciones. En efecto de los artículos 6.2 y 12.2 LGEP se deduce que el nacimiento de obligaciones, a través de cualquiera de las fuentes del artículo 42 LGP –disposiciones legales, actos administrativos, contratos, convenios de colaboración- ha de supeditarse al cumplimiento de las exigencias de la estabilidad presupuestaria. Cualquier actuación que suponga gasto público, entendido en el sentido de disposición de fondos- ha de respetar los escenarios plurianuales de previsión presupuestaria³²⁸.

³²⁷ Se ha destacado como objetivo esencial de la acción pública de prestación de servicios, la compatibilidad ente los logros cuantitativos en términos de eficacia y eficiencia, y los cualitativos o de calidad, valorando las necesidades y grado de satisfacción de los usuarios de los servicios públicos, (DIEZ CORRAL, M.: “Las leyes de estabilidad presupuestaria”, *Boletín económico del ICE*, nº 2711, ob. cit. Pág. 27)

³²⁸ El artículo 6.2 LGEP se refiere a actos que “afecten a los gastos” y el artículo 12.2 LGEP a actos que “tengan incidencias presupuestarias por comportar variaciones en los gastos públicos”. En definitiva se parte de un concepto de gasto público ceñido a su consideración presupuestaria. Se trata, en definitiva de que la ejecución del Presupuesto no suponga desatender la estabilidad presupuestaria inicialmente programada.

Debe entenderse que las previsiones mencionadas pretenden salvaguardar el equilibrio presupuestario en la ejecución del Presupuesto, de tal manera que cualquier nueva disposición de fondos públicos habrá de atender a tal escenario. En todo caso, ello no impide que puedan nacer nuevas obligaciones de acuerdo con su fuente y que no tengan en cuenta las limitaciones derivadas de la estabilidad presupuestaria. Y ello porque de igual modo que entendemos, sobre la base de la distinta consideración y ámbito de eficacia del Gasto Público y del Presupuesto, que el nacimiento de las obligaciones públicas no se condiciona, en sí misma, a la existencia o suficiencia de créditos presupuestarios, condición ésta que sólo es necesaria para el cumplimiento o pago de las mismas, debemos entender que tal contracción de obligaciones tampoco puede quedar impedida por las exigencias derivadas de la estabilidad presupuestaria, y ello porque consideramos que el nacimiento de las obligaciones públicas únicamente se condiciona a la normativa reguladora del título jurídico que se constituye en fuente de la misma.

Condicionar el nacimiento de obligaciones a su encaje en el escenario de estabilidad presupuestaria entraría, en nuestra opinión, con el artículo 42 LGP. La consecución de unos objetivos tales, debiera venir por la vía de una mayor fiscalización previa que incorporara a su ámbito objetivo de control las consideraciones relativas a la estabilidad presupuestaria, así como por la vía de la inclusión en la normativa reguladora de los títulos jurídicos más relevantes que son fuente de obligaciones públicas, señaladamente Ley de contratos de las Administraciones Públicas, de expresas previsiones que contemplen como uno de los requisitos necesarios para la existencia y validez de tales fuentes sea su adecuación a las exigencias derivadas de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

En cualquier caso, debe ponerse una vez más de manifiesto la concepción del gasto público de la que parte la normativa que comentamos y que enlaza con la doctrina mayoritaria en nuestro país: el gasto público entendido desde la óptica de su financiación, de lo que cuesta, por ello las exigencias derivadas de los artículos 6.2 y 12.2 LGEP se refieren esencialmente a disposiciones de fondos públicos que puedan

alterar el equilibrio cuantitativo establecido, dejando en el olvido las consideraciones referentes al equilibrio cualitativo que constitucionalmente se vislumbra.

C) El cumplimiento de las obligaciones públicas en el marco del Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.

Finalmente la existencia de un fondo de contingencia de ejecución presupuestaria se presenta como una novedad de la norma que puede incidir de manera significativa en el cumplimiento de las obligaciones a través de los créditos presupuestarios necesarios para la disposición de fondos públicos. El artículo 15 de la norma establece que “1.- Dentro del límite de gasto fijado anualmente para el Estado, se incluirá una sección presupuestaria bajo la rúbrica *Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria*, por importe del 2 por 100 del citado límite. 2.- Este fondo se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio”.

Una de las cuestiones que deben destacarse es el ámbito de aplicación de este fondo de contingencia. Únicamente, y ello en coherencia con el propio ámbito del límite de gasto máximo anual del artículo 13 LGEP, el citado fondo encuentra su sentido en el Presupuesto del Estado. De hecho, aunque no consta de forma expresa el importe del mencionado fondo en el Acuerdo por el que se aprueba el objetivo de estabilidad y el límite máximo de gasto no financiero para el Estado, lo cierto es que tal y como establece el artículo 15 LGEP, debe entenderse incluido en el mismo. El Ministro de Hacienda en el debate parlamentario que acompañó a la aprobación del mencionado acuerdo por parte del Congreso de los Diputados se refirió a este extremo afirmando que “es importante destacar que esta cifra incluye el fondo de contingencia de ejecución presupuestaria equivalente al 2 por 100 del techo de gasto, es decir a 2.290 millones de euros³²⁹”.

³²⁹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación Permanente), nº 149, año 2002 y correspondiente a la Sesión plenaria nº 143, celebrada el jueves 21 de marzo de 2002, pág. 7532. Continúa el Ministro reiterando el contenido legal del fondo: “este fondo de contingencia de ejecución presupuestaria, que también es una novedad en la institución presupuestaria española, se destinará exclusivamente a atender necesidades no previstas en el presupuesto que puedan presentarse y que con toda seguridad se van a presentar a lo largo del ejercicio y en todo caso su aplicación requiere la

Una de las cuestiones, desde un punto de vista material, que debe destacarse es que la utilización del Fondo únicamente será posible para financiar gastos que no sean discrecionales. Se evita así el dispendio discrecional que supondría la decisión no reglada por parte de los órganos gestores del fondo, y por extensión se censura además el gasto arbitrario que no encontrará financiación en el fondo de contingencia. Éste se ha previsto para hacer frente a gastos de imposible previsión y que son de urgente y obligada satisfacción.

La aplicación de la dotación incluida anualmente en el fondo de contingencias de ejecución presupuestaria requerirá la aprobación del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda (artículo 15.3 LGEP).

Debe destacarse que la única virtualidad que despliega el Fondo de contingencias del artículo 15 es su función de financiación. En lugar de acudir al endeudamiento público para financiar las modificaciones presupuestarias la Ley ha previsto este fondo. Sin embargo, el mismo no excluye la necesidad de solicitar la autorización legislativa del Parlamento para la concesión del crédito extraordinario o de la modificación presupuestaria, cuya financiación estaría “asegurada” con este fondo. Se trata de salvaguardar el principio de especialidad cuantitativa, en tanto que en el Fondo de Contingencias aprobado por Acuerdo del Parlamento con el apoyo normativo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, existe un montante dinerario inespecífico para aplicar a gastos imprevistos. Por otra parte la aplicación y disposición de la dotación incluida en el Fondo se lleva a cabo únicamente por el Consejo de Ministros sin ninguna otra intervención del Legislativo. El principio de especialidad cuantitativa exige, dado el carácter limitativo de los créditos presupuestarios-autorizaciones legislativas para gastar, determinar el importe exacto de la mencionada autorización para disponer de fondos públicos. Por ello, el citado fondo que financiará “los créditos extraordinario, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de crédito³³⁰” no exime de

aprobación del Consejo de Ministros. Las Comisiones de Presupuestos del Congreso y del Senado recibirán información trimestral de la aplicación de este fondo de contingencia...”

³³⁰ Artículo 16 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria: “Los créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de créditos, en los términos previstos en el texto

solicitar la autorización legislativa que cumpliendo las exigencias de la especialidad cuantitativa, determine la habilitación presupuestaria que concede y que será financiada con cargo al Fondo del artículo 15 LGEP.

Debe subrayarse que el artículo 16 LGEP no impone con carácter excluyente la financiación de las modificaciones que el mismo regula con el montante inespecífico de dinero que es el fondo de contingencias puesto que se admite su financiación también, “mediante bajas en otros créditos”. En último término se trata de conseguir la financiación de los créditos presupuestarios necesarios para el cumplimiento de las obligaciones públicas a través del mecanismo que sea menos gravoso tanto para la Hacienda cumplidora como para sus acreedores, bien acudiendo al fondo o bajas en créditos similares; de ahí su carácter no exclusivo y en último término y cuando las circunstancias lo permitan, opcional.

Los condicionantes para la utilización del fondo pueden suponer, dado que el recurso al fondo se reserva a la decisión del Consejo de Ministros, que las actuales competencias de modificaciones presupuestarias atribuidas al nivel inferior de los Ministros –ya sea el de Hacienda o el Ministerio gestor del gasto-, se ejerzan sujetas a condición de financiación a través del Fondo de contingencias de ejecución presupuestaria, o que al tiempo tengan el valor de iniciativas o propuestas al Consejo de Ministros para que adopte, de conformidad con el artículo 15.3 LGEP, la decisión final en torno a su financiación con cargo al Fondo mencionado³³¹. En cualquier caso debe incidirse de nuevo en la posibilidad de su financiación a través de bajas en otros créditos del Presupuesto.

Es de destacar que la enumeración de las modificaciones presupuestarias susceptibles de financiación a través del fondo de contingencia del artículo 15 LGEP es cerrada, de tal modo que cualquier otra modificación presupuestaria no encontraría cabida en el mismo, cuestión ésta lógica si se repara en que las modificaciones

refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, y en otras disposiciones legales, se financiarán mediante el recurso al “Fondo de Contingencias de ejecución presupuestaria” o mediante bajas en otros créditos”.

presupuestarias recogidas en el ámbito de financiación del fondo son aquéllas que requieren de financiación que no es consustancial a las modificaciones propiamente dichas.

En este sentido debe reinterpretarse a la luz del fondo, las previsiones del artículo 64 LGP que regula los créditos extraordinarios o suplementos de créditos³³². Y ello porque no será necesaria la expresa referencia al solicitar la autorización legislativa, del recurso que vaya a financiar el mayor gasto público, dado que evidentemente ese recurso ya queda reservado en el fondo de contingencia que desempeña como misión la de hacer frente a estas necesidades de urgente satisfacción y de imposible previsión presupuestaria y que han motivado un pronunciamiento expreso del Parlamento que permita salvar el principio de especialidad cuantitativa.

La utilización del fondo de contingencias se regula sin la exigencia de ninguna prioridad en cuanto a la aplicación del mismo. Es decir cualquiera de las modificaciones a que se refiere el artículo 16 LGEP podrán y deberán financiarse, antes que acudir al recurso de la Deuda Pública, con el mencionado fondo. Su aplicación se realizará, entendemos, por orden de exclusiva preferencia temporal; las primeras modificaciones presupuestarias de las establecidas en el precepto para hacer frente al pago de un gasto no discrecional y de imposible previsión encontrarán financiación en el fondo de contingencia.

En este sentido la aprobación de créditos no limitativos que financien determinados gastos y que los configura como créditos ampliables debe acomodarse e interpretarse adecuadamente en el fondo de contingencia. De los dos supuestos de créditos ampliables del artículo 66 LGP –en función de la efectiva recaudación de los derechos afectados o del reconocimiento de obligaciones específicas del respectivo ejercicio por disposiciones con rango legal- resulta evidente que los créditos ampliables

³³¹ GODÉ SÁNCHEZ, J. A: “La Ley General de estabilidad Presupuestaria. Normas relativas al Estado”, ob. cit. Pág. 44.

³³² La norma requiere para la autorización presupuestaria el informe previo de la Dirección General de Presupuestos y un dictamen del Consejo de Estado, así como la expresa constancia de “el recurso que vaya a financiar el mayor gasto público”. (artículo 64 LGP)

que encontrarán su posible financiación en el fondo del artículo 15 serán los que deriven de esa segunda circunstancia en cuanto que los créditos ampliables provocados por la mayor recaudación de los derechos afectados podrán financiarse –una vez concedida la autorización presupuestaria que se suele materializar en el anexo de créditos ampliables de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado- con cargo a los derechos afectados y recaudados.

Sin embargo debe destacarse lo que consideramos un auténtico tercer supuesto de crédito ampliable distinto de los ya regulados en el artículo 66 LGP y que no es otro que el derivado del artículo 106 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Es decir, los créditos existentes y previstos para obligaciones que devienen controvertidas y al ser reconocidos en sentencia judicial firme por un montante económico superior pierden el carácter limitativo y se conforman como ampliables tal y como se expresa en el artículo 106.1 LJCA³³³.

Uno de los supuestos que encuentran su acomodo en el ámbito de aplicación del fondo de contingencia es, evidentemente, la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración tanto para las que se hubiera previsto algún crédito presupuestario que tendría, de ser así, el carácter de ampliable, como para los supuestos en que se acudiera a una modificación presupuestaria de mayor calado como un crédito extraordinario.

Sin embargo, entendemos que en el caso de los créditos ampliables que preconiza el artículo 106.1 LJCA para hacer frente a la ejecución de las sentencias condenatorias, no será necesaria –tal y como entendemos este inciso y su significación- una nueva autorización presupuestaria en forma de inclusión en el Anexo de créditos ampliables de la leyes de Presupuestos Generales del Estado anuales, sino que directamente los créditos previstos para el cumplimiento de las obligaciones que son controvertidas y sobre las que recae una sentencia judicial que condena a la

³³³ Artículo 106.1 LJCA: 1. Cuando la Administración fuere condenada al pago de cantidad líquida, el órgano encargado de su cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto que tendrá siempre la consideración de ampliable. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial.

Administración y que en virtud del artículo 106.1 LJCA tienen el carácter de ampliable, se financiarán con el Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.

Se trata del típico supuesto de crédito ampliable objeto de satisfacción mediante el fondo de contingencia en tanto que la ejecución de la sentencia supondrá, la mayor de las veces, un gasto de difícil previsión y de urgente satisfacción, para evitar el devengo de intereses de demora en contra de la Hacienda Pública. La experiencia muestra, desde la aprobación de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, que en los tres ejercicios de vigencia de la misma la utilización de la figura tradicional del crédito extraordinario ha sido más bien escasa. Y ello porque siempre se ha querido y podido encontrar el acomodo legislativo oportuno para partir de un crédito presupuestario que controvertido y reconocido en sentencia pudiera ser objeto de ampliación. De los datos derivados de las leyes de concesión de créditos extraordinarios necesarios para la ejecución de sentencias judiciales firmes, bajo la vigencia del art. 106.1 LJCA, puede manifestarse que en 1999 se aprobaron seis créditos extraordinarios por importe de 49.944 millones de pesetas; en 2000 se aprobó un solo crédito extraordinario en el que se acumulaban varias sentencias, por importe de 355 millones de pesetas. Finalmente en 2001 se aprobaron dos créditos extraordinarios por importe de 9113 millones de pesetas³³⁴.

El uso de los créditos extraordinarios se encuentran con una limitación relevante que a la luz del contexto económico y jurídico actual deviene lógica y ayuda a explicar el escaso uso del crédito ampliable del artículo 106.1 LJCA. La concesión del crédito extraordinario exige la determinación concreta del recurso que vaya a financiar el mayor gasto público, lo cual supone forzar a la concreción del haber que cubra el mayor debe. Sin embargo, los créditos ampliables no tienen esa limitación, sino que se pueden reflejar en los anexos de créditos ampliables sin ninguna limitación. Quizá es por ello que los créditos extraordinarios hayan sido utilizados en la ejecución de las sentencias porque así se conseguía mayor seguridad jurídica y en último termino evitar acudir al endeudamiento público.

La regulación actual del fondo de contingencia de ejecución presupuestaria debería suponer una revitalización de los créditos ampliables puesto que su financiación está asegurada con el mismo sin necesidad de acudir a ningún tipo de financiación ajena como el endeudamiento. La ejecución de sentencias que condenan a la Hacienda Pública al pago de una cantidad pecuniaria se beneficia así de las garantías que supone la existencia de un fondo de reserva lo cual motivará una mayor utilización de los créditos no limitativos –ampliables– para el cumplimiento de tales resoluciones judiciales.

Con todo ello, no consideramos que la Ley de estabilidad presupuestaria implique necesariamente una alteración total del sistema de modificaciones presupuestarias de la Ley General Presupuestaria. Entendemos que sí que deben ser objeto de adaptación o, si se quiere, de integración de aquélla en ésta, reforzando los créditos ampliables y reinterpretando los créditos extraordinarios y la exigencia de constancia expresa de financiación a la luz del fondo.

En todo caso, debe señalarse que cualquier limitación, absoluta o relativa, del gasto público no debe suponer en ningún caso un menoscabo de los derechos de los acreedores públicos, ni suponer la renuncia a la satisfacción de las necesidades públicas a las que están llamados los órganos gestores del gasto. Por y para ello debemos recordar la existencia de otras modificaciones presupuestarias que, más allá de las previsiones que establecen los artículos 15 y 16 LGEP, permiten la ejecución presupuestaria del gasto público y el cumplimiento de las obligaciones públicas (transferencias, generaciones de créditos...). Además de ello, las limitaciones cuantitativas del fondo de contingencia no afectan con carácter absoluto a la financiación de ulteriores modificaciones presupuestarias autorizadas y que necesiten de la financiación oportuna para el cumplimiento de las obligaciones públicas. En tales casos se acudirá al endeudamiento público, con lo cual el objetivo y la coherencia del sistema de estabilidad presupuestaria se resiente fuertemente.

³³⁴ MIAJA FOL, M.: “La ejecución de sentencias condenatorias de la Hacienda Pública al pago de una cantidad pecuniaria. Aspectos prácticos”. Conferencia pronunciada en el Seminario de Investigación

En efecto, cuando el mencionado Fondo agote su dotación y aún así sea necesaria la financiación de nuevos créditos presupuestarios autorizados para hacer frente a necesidades imprevistas y no discrecionales, habrá que acudir a otra forma de financiación de tales créditos que, por otra parte, ha sido la que se ha utilizado hasta ahora y que no es otra que acudir al endeudamiento público. Como ya dijimos el fondo de contingencia no es un límite infranqueable que no puede ser sobrepasado por nuevos gastos imprevisibles, sino que dado que la propia norma no prohíbe el déficit, la satisfacción de tales obligaciones extraordinarias se deberá seguir produciendo, acudiendo en tales casos a la Deuda Pública, si bien en tales casos la coherencia del régimen de estabilidad presupuestaria se resiente.

El principio de transparencia y control informa igualmente la gestión del fondo de contingencia de ejecución presupuestaria. Y ello sobre la base del informe trimestral que el Gobierno remitirá a las Comisiones de Presupuestos del Congreso y del Senado para su conocimiento. El fondo se constituye como un instrumento de inestimable ayuda para la gestión presupuestaria y para el cumplimiento de las obligaciones públicas, si bien no es el único o exclusivo mecanismos en tanto que dado su carácter relativo de límite franqueables, se admiten cualquier modificación presupuestaria que, con la financiación adecuada, permita el cumplimiento de las obligaciones y por extensión la satisfacción de necesidades públicas.

IV.- REFLEXIÓN FINAL EN TORNO A LA REFORMA DE LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA

1.- El alcance de la Reforma

La Ley 18/2001 de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) establece en su disposición final primera que:

Vicente-Arche, en el IEF, 8 de marzo de 2002.

El Gobierno remitirá a las Cortes Generales en el plazo de seis meses a partir de la publicación de esta Ley un proyecto de Ley General Presupuestaria.

Habida cuenta de que la fecha de publicación a que se refiere este precepto fue la de 13 de diciembre de 2001, el cumplimiento de dicha previsión impone que el 13 de junio de 2002 se haya producido la anunciada tramitación; en cualquier caso, parece necesario que, a partir de 1 de enero de 2003, fecha en que entrarán en vigor los primeros Presupuestos sometidos al Acuerdo de ^{Estabilidad} Presupuestaria para el período 2003-2005 ³³⁵, nuestro ordenamiento jurídico cuente con un nuevo marco normativo de referencia en materia presupuestaria que exige, sin duda, una reforma de la Ley General Presupuestaria (LGP).

La disposición anteriormente citada se refiere, simplemente, a un *proyecto de Ley General Presupuestaria*, lo cual plantea a nuestro juicio, una cuestión previa - por lo demás común a todo intento de reforma de una Ley - y que se resume en la tópica pregunta ¿ruptura o reforma? o, si se prefiere en términos más técnicos y menos radicales: el contenido del citado proyecto ¿debe ser una modificación de la vigente LGP o una ley “de nueva planta”, en definitiva, una nueva LGP?.

Es evidente que se trata de una opción de política legislativa cuyas ventajas e inconvenientes corresponde valorar discrecionalmente, a los autores del proyecto y en tal sentido, cualquiera de las dos opciones puede ser en este momento defendible. Nos inclinamos por la elaboración de una nueva Ley General Presupuestaria como solución preferible, pero nos referiremos brevemente, a los principales argumentos a favor de las dos alternativas anteriormente enunciadas.

Por un lado, a favor de un enfoque de la reforma limitado a la modificación de la vigente LGP, puede esgrimirse el propio detonante de esta reforma, que no es otro que la LGEP; en este sentido, si la causa determinante viene motivada por la necesidad de adecuar el régimen presupuestario a las exigencias de esta Ley, no puede decirse que la vigente LGP sea totalmente inservible, ni siquiera parcialmente incompatible con la

nueva LGEP. Desde esta perspectiva, nadie puede negar que bastaría una modificación, de mayor o menor calado, en función de la incidencia de la estabilidad presupuestaria, para satisfacer aquella adecuación.

De momento, la realidad ha demostrado que en el “año 0” de la LGEP (2002) su aplicación, tanto por lo que se refiere al Acuerdo de Estabilidad (que incluye no sólo los objetivos de estabilidad para el conjunto y subconjuntos del sector público durante el período 2003-2005, sino también el límite máximo del gasto no financiero del Presupuesto del Estado para el ejercicio 2003 ³³⁶) como las normas de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para el año 2003, ha sido posible y compatible con la vigencia de la actual LGP y una prueba de ello es que las citadas normas de elaboración, contenidas en la Orden Hac/1044/2002 de 9 de mayo, invocan expresamente, la cobertura legal de la vigente LGP ³³⁷.

Por otro lado, sin embargo, nada impide aprovechar la ocasión que brinda la necesaria adecuación a la LGEP para hacer de esta necesidad virtud, abordando la elaboración y aprobación de una nueva LGP. La preferencia por esta segunda opción responde, en síntesis, a dos tipos de razones:

La primera, en clave retrospectiva, responde al convencimiento de que la vigente LGP ha cumplido, por así decirlo, su ciclo vital; no olvidemos que tiene su origen en el texto de 1977 (preconstitucional), siendo la vigente el resultado de la “refundición” aprobada en 1982, sin olvidar las modificaciones anuales introducidas en las Leyes de Presupuestos o en Leyes complementarias ³³⁸; en definitiva, veinticinco años de vigencia que, desde luego, no son muchos si se comparan con los que tuvo su

³³⁵ Acuerdo aprobado por las Cortes Generales el 21 de marzo (Congreso) y el 9 de abril (Senado).

³³⁶ Ver Acuerdo citado en Nota 1. Objetivos de estabilidad: Anexos I, II, III y IV. Límite máximo del gasto no financiero para el ejercicio 2003: 114.517 millones de euros.

³³⁷ El Preámbulo de la citada Orden (publicada en el B.O.E. nº 113 de 11 de mayo) establece que: “En virtud de lo dispuesto en los artículos 9, 52, 53, 54, 58, 89 y 148 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y en la disposición final cuarta de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria se aprueban las siguientes normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2003”.

³³⁸ Como la Ley 11/1996 de 27 de diciembre, de Medidas de Disciplina Presupuestaria.

antecedente (la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911) pero sí suficientes, al menos para plantear la conveniencia de una nueva Ley, sobre todo si ese agotamiento del ciclo vital se ha producido no sólo por el mero transcurso del tiempo, sino por el establecimiento de un nuevo marco de Derecho Presupuestario, surgido de la incorporación a nuestro ordenamiento, de nuevos principios superiores de orden financiero, establecidos en normas de Derecho comunitario originario, integrantes del bloque de la denominada *Constitución financiera europea*. Nos referimos, obviamente, al principio de finanzas públicas sólidas ³³⁹ que implica la prohibición de un déficit público excesivo ³⁴⁰ y que el legislador español ha reflejado en el principio de estabilidad presupuestaria.

La segunda, en clave prospectiva, enlaza precisamente con el razonamiento anterior. La cultura de la estabilidad presupuestaria, impuesta de acuerdo con el principio de finanzas públicas sólidas, supone una importante revisión del contenido del poder financiero de los Estados miembros, que se proyecta de modo inevitable en sus decisiones presupuestarias y exige, por ello, algo más que una nueva “refundición” de la normativa presupuestaria interna; exige, en puridad, una “refundación” del Derecho Presupuestario y ello significa, en definitiva, que nuestro ordenamiento jurídico merece, en este momento, una nueva Ley General Presupuestaria que, junto al marco normativo integrado por las Leyes de Estabilidad Presupuestaria (e incluso sin descartar una futura integración de ambas Leyes), establezca las bases y los cauces adecuados de ese nuevo Derecho Presupuestario caracterizado por la exigencia de la estabilidad; en definitiva, por una nueva concepción de la correlación entre los recursos y los gastos públicos, asumida por los Estados miembros a través de su sometimiento al Tratado y a los compromisos relacionados con su cumplimiento, tales como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Partiendo de esta opción como hipótesis, quedan, no obstante, otras cuestiones previas que no quisiéramos dejar de mencionar.

³³⁹ Cfr. Artículo 4 Tratado CE

³⁴⁰ Cfr. Artículo 104 Tratado CE y Protocolo anejo al Tratado UE.

La primera de ellas, se refiere a la propia denominación de la Ley; no es ésta, aunque lo pueda parecer, una cuestión menor. Como es sabido, la LGP aprobada en 1977 era el resultado de una tradición normativa española, representada por la continuidad histórica de dos Leyes anteriores, de importancia decisiva en la ordenación jurídica de nuestra Hacienda Pública; nos referimos, obviamente, a las Leyes de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1850, 1870 y 1911 ³⁴¹.

La nueva denominación (Ley General Presupuestaria) adoptada en 1977 no impidió, en su momento, confirmar esta continuidad normativa, siendo un dato evidente y de todos conocido que el contenido de esta Ley no se limita al régimen jurídico del Presupuesto sino que, haciendo honor a dicha continuidad, constituye nuestra Ley General de la Hacienda Pública, como demuestra la simple lectura de su sistemática ³⁴² y lo que es más importante, su función codificadora a la que luego me referiré. Hasta tal punto es evidente este alcance de la Ley, que las leyes autonómicas que regulan la misma materia y cuyos textos coinciden, en gran medida, con los de la LGP estatal - en la que sin duda se han inspirado - han optado, sin embargo, por una denominación distinta, más acorde con el verdadero contenido de este tipo de Ley ³⁴³.

³⁴¹ Refiriéndose al artículo 1º de esta última, según el cual “Constituyen la Hacienda Pública dotas las contribuciones, impuestos, rentas, propiedades, valores y derechos que pertenecen al Estado” comenta GUTIÉRREZ DEL ÁLAMO que “La Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, constituye la pieza fundamental de toda la organización económica y financiera del Estado. En el artículo primero se quiere dar un concepto de lo que es la Hacienda Pública, si bien en las primitivas leyes de 20 de febrero de 1850 y 25 de junio de 1870 se perfilaba éste de manera más orgánica, con la inclusión de un segundo párrafo en que se decía que: “Sus rendimientos, que forman el haber del Tesoro, se aplican al pago de las obligaciones del Estado”, con lo que ya se abarcaba el ciclo completo del fenómeno financiero”. (GUTIÉRREZ DEL ÁLAMO Y GARCÍA, J. *Administración económica del Estado* (2ª edición) Ed. de Derecho Financiero, Madrid 1960, pag.17).

³⁴² Título Preliminar (principios generales). Título Primero (Del régimen de la Hacienda Pública). Título II (De los Presupuestos). Título III (De la Intervención). Título IV (De las operaciones financieras). Título V (Del Tesoro Público). Título VI (De la Contabilidad Pública). Título VII (De las responsabilidades). Título VIII (De los presupuestos, de la intervención y de la contabilidad de la Seguridad Social) y Título IX (De los entes territoriales).

³⁴³ A título de ejemplo, pueden citarse como denominaciones más utilizadas, las de: Ley de Hacienda Pública (Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana); Ley General de Hacienda Pública (Castilla-León, País Vasco); Ley de Finanzas (Cataluña, Cantabria); Ley de Gestión Económica y Financiera Pública (Galicia).

La pregunta es: ¿debe aprovecharse esta reforma para cambiar la denominación de la Ley?. No vemos inconveniente en que, al menos, se reflexione sobre esta cuestión y se analice la posibilidad de denominar *Ley General de Hacienda Pública* al texto resultante (siempre que su contenido trascienda, como hasta ahora, la mera ordenación del Presupuesto).

Aunque ésta es, a nuestro juicio, la opción preferible, existen sin embargo argumentos para defender el mantenimiento de la denominación actual (LGP): El primero de ellos, la coherencia con el mandato de la norma que origina esta reforma, contenido en la disposición final segunda de la LEP que se refiere, inequívocamente, a *un proyecto de Ley General Presupuestaria* con lo cual asume que la reforma no implica un cambio de denominación de la Ley. El segundo, el hecho de que tras veinticinco años de vigencia en nuestro ordenamiento jurídico, la relación entre la denominación de la LGP y su contenido es un dato no sólo conocido, sino asumido por todos y por ende, pacífico; dicho de otro modo: todos sabemos, a estas alturas, que la Ley general reguladora de la Hacienda estatal es la LGP.

Por todo ello, se trataría en todo caso, no tanto de abrir un debate sobre una cuestión que ahora mismo no es polémica, sino de estudiar una alternativa que mejorara, técnicamente, la identificación de esta Ley en nuestro ordenamiento jurídico mediante una más correcta adecuación entre su denominación y su contenido.

Una última cuestión previa, *last but not least*, es la relativa al ámbito de aplicación de la Ley. En este punto, no creemos que nadie dude de que nos estamos refiriendo a la ley reguladora de la Hacienda Pública, es decir, a una ley de ámbito estatal y por ende, no aplicable a las Comunidades Autónomas ni a las Corporaciones Locales ³⁴⁴.

³⁴⁴ Sin perjuicio, claro está de su aplicabilidad como Derecho supletorio, en la medida en que así lo establezcan las correspondientes normas. En cuanto al contenido del Título IX de la vigente LGP (De los entes territoriales) se ocupa de estos entes sólo desde la perspectiva de sus relaciones con la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado.

Queda no obstante, por determinar, con qué alcance debería abordar esta reforma la regulación de la actividad financiera de ámbito estatal, teniendo en cuenta que tanto la Constitución, como la vigente LGP y la LGEP, refieren inequívocamente dicho ámbito al del *sector público estatal*.³⁴⁵ y en tal sentido, parece obvio que la nueva LGP debe mantenerse en esta línea; pero consideramos, además, que con ocasión de esta reforma se impone una importante reflexión acerca de si se mantiene o no la actual relación entre los conceptos de Hacienda Pública y sector público.

Como es sabido, la vigente Ley restringe el primero al Estado y sus Organismos Autónomos³⁴⁶, concepto éste que - teniendo en cuenta determinadas modificaciones normativas introducidas en la configuración de los entes integrantes del sector público estatal³⁴⁷- se ha visto modificado.

A este respecto, si se decide mantener una correlación como la actual, es decir, un concepto amplio (el de sector público estatal) y otro estricto (el de Hacienda Pública), creemos que el alcance del segundo debería coincidir con el del conjunto de entes a que se refiere el apartado a) del artículo 2.1º de la LGEP³⁴⁸.

Otra opción sería la de modificar la correlación actual existente entre ambas conceptos; en tal caso, lo lógico a nuestro juicio sería dar un importante paso adelante - si se quiere “maximalista” – identificando la Hacienda Pública con el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad pertenece al conjunto de entes integrantes del sector público estatal. Técnicamente, la opción no sólo es posible sino incluso deseable y como tal debería constituir un horizonte a medio plazo

³⁴⁵ Cfr. artículo 134 CE, artículo 48 LGP y artículo 2 LGP.

³⁴⁶ Artículo 2 LGP: La Hacienda Pública, a los efectos de esta Ley, está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad pertenece al Estado o a sus Organismos autónomos”.

³⁴⁷ Modificaciones al artículo 6 de la LGP resultantes de las Leyes: 6/1997 de 14 de abril (LOFAGE), 14/2000 de 29 de diciembre y 24/2001 de 27 de diciembre.

³⁴⁸ La Administración General del Estado, los Organismos Autónomos y los demás entes públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, así como los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado.

pero comprendo que, en el momento en que se plantea esta reforma, puede considerarse una propuesta prematura.

Ni que decir tiene que el nudo gordiano de esta cuestión reside en el tratamiento del llamado *Sistema de la Seguridad Social* ³⁴⁹. En relación con este tema, la LGP de 1977 dio en su momento un importante paso, representado por la integración del Presupuesto de la Seguridad Social en los Presupuestos Generales del Estado ³⁵⁰, así como por la regulación del régimen presupuestario, de intervención y de contabilidad de la Seguridad Social ³⁵¹. Se ponía así fin a la situación de “despresupuestación” y parafiscalidad que hasta entonces había caracterizado el mundo de la Seguridad Social; pero se trataba, en realidad, de una integración condicionada, que pasaba por mantener la independencia orgánica y funcional de este sistema respecto de la Hacienda Pública, tal como proclama expresamente el artículo 5 de la LGP ³⁵².

Consideramos que sería deseable terminar con esta consideración de la Seguridad Social como un “mundo aparte” respecto de la Hacienda Pública, pero es evidente que una convergencia de este tipo pasa por una reforma de mayor calado que la que ahora nos ocupa, ya que dicha integración afectaría a cuestiones no sólo presupuestarias sino también organizativas, competenciales y de financiación del sistema. Ello no es óbice para que la inmediata reforma desarrolle los contenidos del Título VIII de la vigente LGP, de modo que sea esta Ley la que regule el régimen presupuestario y de control de la Seguridad Social, en su totalidad y con el mismo grado de desarrollo que el dedicado a los restantes entes integrantes del sector público estatal.

³⁴⁹ Al que se refiere, como conjunto autónomo dentro del sector público, el apartado b) del artículo 2.1º de la LGEP.

³⁵⁰ Cfr. artículos 48 y 50 de la vigente LGP.

³⁵¹ Cfr. Título VIII (artículos 147 a 151 de la vigente LGP)

³⁵² La Seguridad Social se regulará por su legislación específica, sin más modificaciones que las establecidas en el Título VIII de esta Ley. Las cuotas, bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier otro género de la Seguridad Social constituyen un patrimonio único afecto a sus fines, distintos del Patrimonio del Estado. No obstante, lo dispuesto en esta Ley será de aplicación supletoria en aquellos casos en los que no exista *regulación específica*.

2.- La función codificadora de la Ley General Presupuestaria

Es sabido que la Ley General Presupuestaria constituye, junto a la Ley General Tributaria, el bloque normativo de la denominada codificación financiera española. Formalmente, no son códigos, ni siquiera integran un texto único, pero cumplen una función codificadora respecto del ordenamiento jurídico-financiero, en el sentido de establecer un sistema de principios y categorías conceptuales, así como el régimen jurídico general de los institutos financieros. Desde esta perspectiva, puede considerarse que la función codificadora de la LGP es superior a la de la LGT, ya que ésta se limita a la regulación de un único instituto financiero (el tributo), mientras que aquélla es, en realidad, como ya hemos dicho, nuestra Ley General de Hacienda Pública.

Podríamos en cierto sentido hablar de un principio o vocación codificadora de la LGP que la reforma debe en todo caso mantener, por varias razones: una primera, relacionada con la posición de la Ley en nuestro sistema de fuentes, reside en la continuidad de una tradición normativa iniciada en las Leyes de Administración y Contabilidad del siglo XIX representada ahora por aquella Ley; hay también una razón de tipo dogmático referida al importante papel desempeñado por la LGP en la consolidación de la denominada concepción unitaria del Derecho Financiero y finalmente, no debe olvidarse que la LGP, precisamente por sus características, ha constituido un importante referente para las Leyes autonómicas de la misma naturaleza.

Evidentemente, el mantenimiento de esta misión codificadora depende en buena medida de los contenidos de la Ley, pudiendo en tal sentido hablarse de un contenido mínimo o esencial que la reforma debe en todo caso mantener para que la LGP siga cumpliendo aquella función; dicho contenido se identifica, en síntesis, con la regulación del concepto y régimen jurídico general de la Hacienda Pública, así como de la planificación, ejecución y control de la actividad financiera.

Avanzando una propuesta en este sentido y tomando como referencia la estructura de la vigente Ley, la reforma debería mantener como contenido de la LGP el siguiente: Un Título Preliminar, dedicado al ámbito de aplicación de la Ley (incluyendo

los conceptos de Hacienda Pública y sector público estatal) y sistema de fuentes aplicable. El Título Primero, dedicado al régimen jurídico general de la Hacienda Pública (derechos y obligaciones). Los Títulos II y III estarían dedicados a la planificación y ejecución de la actividad financiera y se identificarían con los institutos centralizadores de la actividad financiera representados, respectivamente, por el Presupuesto y el Tesoro Público. El Título IV contendría la regulación de las operaciones financieras (endeudamiento del sector público). Por último, el Título V estaría dedicado al control de la actividad financiera, incluyendo todas las cuestiones relacionadas con su regulación, tales como la intervención, contabilidad, rendición de cuentas y régimen de responsabilidades.

Como se desprende de esta propuesta, la LGP mantendría un contenido similar al actual, con algunas modificaciones de estructura. Así, el Título V dedicado al control incluiría el contenido de los actuales Títulos III (Intervención), VI (Contabilidad Pública) y VII (Responsabilidades). En cuanto al contenido de los vigentes Títulos VIII (Seguridad Social) y IX (Entes territoriales), en el primer caso - y en la línea ya apuntada anteriormente - creo que la regulación de la actividad financiera de la Seguridad Social, como la de los restantes entes integrantes del sector público estatal, debe integrarse en los distintos Títulos de la Ley, en todo caso, dentro de un Capítulo específico y en cuanto a las transferencias presupuestarias estatales a las Haciendas territoriales, se trata de una cuestión que puede regularse dentro del Título dedicado a los Presupuestos, también en este caso, mediante un Capítulo específico.

A pesar de su vocación de Ley General de la Hacienda Pública, el contenido de la LGP que se propone excluiría en principio - como viene ocurriendo hasta ahora, con alguna excepción - la regulación concreta de los institutos jurídico-financieros generadores de ingresos y gastos públicos.

En el caso de los recursos públicos, la regulación de los tributos, el Patrimonio del Estado o los precios públicos (por citar los más significativos), quedaría remitida a

su legislación específica; ésta es, por otra parte, la situación con arreglo a la vigente LGP³⁵³.

La excepción en este caso estaría representada por la regulación del crédito público (Deuda Pública y Avals del Tesoro). Evidentemente, se trata de una opción de política legislativa, pero creemos que, en este caso, hay importantes razones que justifican el mantenimiento de un Título dedicado a las Operaciones Financieras (Título IV) en la LGP y no ya sólo por la continuidad de una tradición normativa - la regulación básica del endeudamiento público siempre se ha regulado en este tipo de Ley - sino por las especiales características de este recurso, siempre conectado al concepto y valoración del equilibrio financiero y ahora más si cabe, convertido en el concepto y valor de referencia de la estabilidad presupuestaria (que se identifica con la ausencia de endeudamiento neto negativo).

En definitiva, la conexión de la Deuda Pública con el Presupuesto y el Tesoro Público es tan evidente como determinante, a mi juicio, de que su regulación debe formar parte de ese contenido mínimo o esencial de la LGP al que me he referido anteriormente.

En el caso del gasto público, tampoco creo que la LGP sea el lugar adecuado para regular los distintos institutos jurídicos generadores de gasto y en tal sentido, abogo por excluir del contenido de esta Ley la regulación de las subvenciones, que debería ser objeto de una legislación específica (igual que lo es, por ejemplo, la contratación administrativa, el régimen retributivo de los funcionarios o las prestaciones sociales).

También en este caso la excepción vendría representada por la regulación de la Deuda Pública – esta vez considerada como instituto generador del gasto financiero del sector público - y por las razones apuntadas anteriormente, tendría cabida en el contenido de la LGP.

³⁵³ Cfr. Artículos 26 y 27 de la LGP.

3.- Principios generales

En relación con el contenido del Título Preliminar de la LGP, creemos que es básico mantener el concepto de Hacienda Pública, que ha sido una de las señas de identidad de este tipo de leyes y además, mantenerlo de acuerdo con la concepción incorporada por la LGP de 1977; es decir, una concepción patrimonial que concibe la Hacienda no sólo como un conjunto de recursos (definición característica de las Leyes de Administración y Contabilidad), sino también de obligaciones³⁵⁴, habiendo confirmado de este modo la concepción unitaria de la Hacienda Pública y la coherencia de esta concepción con el sistema de institutos financieros y en particular, con el concepto de Presupuesto que esta misma Ley configura en base a la relación anual entre aquellos derechos y obligaciones³⁵⁵.

Por la misma razón, es importante mantener el concepto de actividad financiera entendida como gestión de la Hacienda Pública. tal como se desprende del artículo 3 de la vigente LGP³⁵⁶.

También sería conveniente, a efectos de determinar el ámbito de aplicación de la Ley, incluir un concepto de sector público estatal en base a los entes que integran el mismo que debe, en todo caso, coincidir con lo dispuesto en la LGEP³⁵⁷.

³⁵⁴ Artículo 2 de la LGP: “La Hacienda Pública, a los efectos de esta Ley, está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado y a sus Organismos Autónomos”

³⁵⁵ Cfr. artículo 48 de la LGP.

³⁵⁶ Artículo 3 de la LGP: “La administración de la Hacienda Pública cumplirá las obligaciones económicas del Estado y sus Organismos Autónomos mediante la gestión y aplicación de su haber conforme a las disposiciones del ordenamiento jurídico...”

³⁵⁷ Artículo 1.1º apartado a): “La Administración del Estado, los Organismos autónomos y los demás entes públicos dependientes de aquélla que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, así como los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado”.

Apartado b): “Las Entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social”.

Artículo 2.2º “El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de la Administración del Estado...”

En cuanto a los principios generales de ordenación de la actividad financiera a los que debería referirse la LGP, deben considerarse como tal los principios básicos y superiores del orden financiero. Claro que este carácter superior deriva del hecho de venir establecidos al máximo nivel del ordenamiento, es decir, en la Constitución o en el Tratado CE y por ello se plantea aquí una *vexata quaestio* en la elaboración de este tipo de Leyes generales, consistente en decidir si es o no adecuado que una Ley ordinaria recoja expresamente principios ya enunciados en la Constitución o en el Tratado.

En este punto, la mayor parte de la doctrina considera innecesario e inadecuado como técnica legislativa, el repetir en una ley ordinaria principios ya enunciados en niveles superiores del ordenamiento; efectivamente es así, pero también es cierto que nada impide que una ley ordinaria pueda reflejar este tipo de principios, de acuerdo con una *praxis* legislativa que suele justificarse por la vocación didáctica de un determinado tipo de Leyes (las generales o codificadoras) al que pertenece la LGP; en definitiva, es una opción de política legislativa.

En el caso de que se decidiera reflejar expresamente este tipo de principios en la LGP, deberían incluirse en el Título Preliminar, como ya he dicho, los generales y superiores de orden financiero; en concreto los siguientes:

El principio de solidez financiera (finanzas públicas sólidas)³⁵⁸ y como manifestación específica del mismo, el de estabilidad presupuestaria³⁵⁹. Si proponemos la inclusión de este último es porque consideramos que se trata de algo más que un principio presupuestario; su configuración en la LGEP permite afirmar que es un criterio de ordenación de la actividad financiera, cuyo alcance va más allá del Presupuesto anual, ya que incide en la planificación plurianual de dicha actividad, imponiendo una determinada correlación entre las previsiones de los ingresos y los

³⁵⁸ Artículo 4.2º Tratado CE.

³⁵⁹ Cfr. Artículos 1 y 3 de la LGEP.

gastos no financieros del sector público, de modo que no se produzca un endeudamiento neto negativo.

En cuanto a la mención expresa de los dos principios anteriormente mencionados, podría pensarse que es innecesaria ya que la estabilidad presupuestaria es una manifestación específica del principio de solidez financiera y en tal sentido, bastaría con enunciar el primero - como principio básico y superior – o bien el segundo, si se considera que es la manifestación del principio comunitario en el Derecho español. Creemos sin embargo, que no es ociosa la mención de los dos principios, ya que su alcance (en cuanto al rigor en relación con el déficit público) es distinto: el primero implica una prohibición de déficit público excesivo y el segundo, una situación de equilibrio o superávit presupuestario, con la particularidad de que la estabilidad presupuestaria, aun siendo una exigencia más rigurosa, no es incompatible con el principio comunitario, pues no implica una prohibición de déficit público. Aunque excepcional y no deseable, el déficit público es una situación asumida por la LGEP ³⁶⁰ siempre, claro está, que no se incurra en la situación de déficit público excesivo de acuerdo con los parámetros del principio comunitario de finanzas públicas sólidas. ³⁶¹

El principio de legalidad en todas las manifestaciones de la actividad financiera y en particular en las relacionadas con el ámbito objetivo de aplicación de la LGP ³⁶² es otro de los principios, en este caso no por más conocido menos importante, que debe, sin duda, figurar entre el repertorio de principios generales que contenga la Ley.

El principio de planificación o, si se prefiere, de planificación plurianual. No es éste un principio enunciado como tal en nuestro ordenamiento, a pesar de ser un dato generalmente admitido que una de las características esenciales de la actividad financiera es la de ser una actividad sometida a planificación. Tradicionalmente, esta

³⁶⁰ Cfr. artículo 14 de la LGEP.

³⁶¹ Cfr. artículo 1 del Protocolo anejo al Tratado UE sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. Los parámetros son: 3 por 100 en lo referente a la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto a precios de mercado y 60 por 100 en lo referente a la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado.

³⁶² Artículo 133.4º CE: “*Las Administraciones Públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes*”.

planificación se identificaba con el Presupuesto anual y el ejercicio presupuestario con el ciclo de la actividad financiera.

La LGP de 1977 incorporó una técnica de inscripción de créditos plurianuales ³⁶³ que vino a dar carta de naturaleza a una práctica ya asumida por las Leyes anuales de Presupuestos y, en sede de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, fue desarrollándose una normativa reglamentaria que ha ido consolidando una práctica de programación presupuestaria plurianual. ³⁶⁴ La idea de programación o planificación de la actividad financiera - aunque referida al gasto público - está, además, expresamente reconocida en el artículo 31.2º de nuestra Constitución³⁶⁵.

Pero ha sido sobre todo la LGEP la que ha potenciado y dado cobertura legal a la planificación de la actividad financiera del sector público - que la Ley identifica con el principio de plurianualidad - a través de dos instrumentos: el acuerdo que establece el objetivo de estabilidad presupuestaria para un período de tres años ³⁶⁶ y los escenarios plurianuales de previsión de ingresos y gastos con arreglo a los cuales deben elaborarse los Presupuestos Generales del Estado. ³⁶⁷

La regulación de la planificación presupuestaria es uno de los retos importantes que, en nuestra opinión, debe abordar la nueva LGP y debe aprovecharse esta reforma para dar rango y cobertura legal a las normas que ordenan el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado que hasta ahora, sobre unas bases muy genéricas establecidas en la vigente LGP³⁶⁸, se han desarrollado en el plano de la Orden

³⁶³ Cr. Artículo 61 de la vigente LGP.

³⁶⁴ Ver, sobre el tema: PIÑA GARRIDO, Mª D. "La presupuestación por programas y el control interno de economía, eficacia y eficiencia en España". Universidad Pública de Navarra-Tecnos, Madrid 1998.

³⁶⁵ Cfr. artículo 31.2º de la CE.

³⁶⁶ El artículo 8 de la LGEP establece que el Acuerdo de estabilidad presupuestaria "*fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes*" e "*irá acompañado del cuadro económico de horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad*".

³⁶⁷ Cfr. Artículos 4 y 12 de la LGEP.

³⁶⁸ Cfr. Artículos 52 a 54 de la vigente LGP.

ministerial³⁶⁹. No queremos con ello decir que todas las cuestiones relativas a este proceso, incluidas las organizativas, deban ser necesariamente reguladas por esta Ley; pero debe empezar a superarse la idea, todavía muy arraigada en nuestro Derecho público y en la práctica normativa, según la cual, las denominadas “normas de organización” dirigidas a regular la ordenación de procesos internos desarrollados por la Administración, son una especie de “normas de segunda” que basta con establecer mediante cauces normativos inferiores. Creo que ya desde hace algunos años, pero sobre todo a partir de la LGEP, en la que la planificación plurianual de la actividad financiera toma carta de naturaleza y va a condicionar las decisiones presupuestarias anuales, es hora de otorgar a esta planificación el rango normativo que le corresponde por su importancia y el marco idóneo para ello es, desde luego, la LGP.

Los principios constitucionales del gasto público enunciados en el artículo 31.2º de la Constitución (asignación equitativa de los recursos públicos, eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto) podrían asimismo figurar enunciados en el Título Preliminar de la LGP. El artículo 6 de la LGEP se ha referido de modo expreso al principio de *eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos*³⁷⁰, pero no menciona en cambio, el principio de asignación equitativa de los recursos públicos. Este silencio del legislador demuestra una vez más, que este principio, como expresión del canon constitucional de justicia en el gasto público, sigue siendo la gran asignatura pendiente de nuestro Derecho Financiero³⁷¹.

Este “ninguneo” de un principio que, en su momento, fue recibido como una de las grandes conquistas de la Constitución española no ha sido, en todo caso, provocado por la reciente legislación sobre la estabilidad presupuestaria. Responde, como ya

³⁶⁹ Cfr. Orden Hac/1044/2002, de 9 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2003.

³⁷⁰ “Las políticas de gastos públicos deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y se ejecutarán mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad”.

³⁷¹ Como ya manifesté a este respecto, este principio ha pasado de ser “la gran esperanza blanca” a la “cenicienta” del Derecho Financiero. Ver SOLER ROCH, Mª T. “Los principios implícitos en el régimen jurídico del gasto público” en El sistema económico en la Constitución española (vol.II) Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1994.

hemos explicado, a causas más profundas e históricamente arraigadas que tienen que ver con la actuación de unos principios implícitos que laten en la concepción y régimen jurídico del gasto público y en los que prevalece una consideración de este instituto desde la óptica de la financiación, en lugar de hacerlo desde la perspectiva de asignación de los recursos públicos; dicho de otro modo: no importa tanto cómo se asignan los recursos públicos a través del gasto (la determinación de las necesidades públicas), sino el coste de dicha asignación (la financiación pública) ³⁷².

Entre estos principios, la cobertura presupuestaria y una serie de medidas, incluso de rango constitucional, tendentes a favorecer el equilibrio presupuestario o, al menos, a limitar el agravamiento del déficit ³⁷³, han venido desempeñando un papel importante en la ordenación jurídica del gasto público. En este contexto, la incorporación a nuestro ordenamiento de la estabilidad presupuestaria, con efectos limitativos específicos sobre las decisiones de gasto público ³⁷⁴, no hace sino confirmar y reforzar aquella concepción.

Se puede objetar a esta observación que no es misión de la LGEP recordar un principio - el de asignación equitativa de los recursos públicos - que, por su rango constitucional, no necesita ser confirmado o explicitado en una ley ordinaria y parece, por otra parte, ajeno al contenido de esta Ley referida a la estabilidad presupuestaria. Efectivamente, desde esta perspectiva no se puede objetar que la LGEP no recoja entre sus principios el de asignación equitativa de los recursos públicos; ahora bien, la ajenidad no debería interpretarse, en este caso, como contradicción o incompatibilidad de este principio con la estabilidad presupuestaria o con el principio superior de solidez financiera.

³⁷² “Los principios implícitos ...” cit., pág. 1855

³⁷³ Así, las limitaciones de las competencias financieras de las Cortes Generales en relación con el aumento de los gastos públicos y la disminución de los ingresos establecidas en los apartados 5º y 6º de la CE.

³⁷⁴ En concreto, la norma contenida en el artículo 13 de la LGEP, relativa al establecimiento de un límite máximo anual del gasto no financiero del Presupuesto del Estado

Estamos en este punto ante una cuestión de indudable calado que afecta por un lado, a la relación entre los principios constitucionales y los principios de Derecho comunitario originario y por otro, a la virtualidad de la justicia en las decisiones de gasto público en un marco jurídico de estabilidad presupuestaria.

En relación con la primera de las cuestiones, consideramos que el debate Constitución financiera europea *versus* Constituciones nacionales es, en gran medida, un debate artificial y ello porque, en la mayoría de los casos - y éste es uno de ellos - los principios del Tratado y los principios constitucionales, pueden ser distintos, pero no por ello incompatibles o contradictorios; por otra parte, en clave de primacía o jerarquía normativa no pueden aquí aplicarse las reglas al uso, ya que unos y otros son principios superiores del orden financiero. En el caso concreto, podemos decir que la estabilidad presupuestaria no impide asignar los recursos públicos de acuerdo con criterios de justicia; la limitación del importe máximo anual del gasto no financiero del Estado es cuantitativa y no cualitativa. Si el volumen global de gasto está limitado ello llevará, necesariamente - como, por otra parte, siempre ha ocurrido - a seleccionar, en sede de planificación presupuestaria, los programas de gasto de acuerdo con determinadas prioridades ³⁷⁵ y éste es el momento en el que, a nuestro juicio, puede y debe proyectarse la actuación del principio constitucional de asignación equitativa de los recursos públicos. Desde esta perspectiva, creo que no sería ociosa la mención de este principio en la LGP, como principio general de la ordenación general de la actividad financiera cuya actuación se proyecta en la planificación de dicha actividad y en concreto, en la programación plurianual del gasto público.

Finalmente - y sin perjuicio de la regulación contenida en el Título V propuesto - consideramos que en relación con los principios generales que debe reflejar la LGP, no puede dejar de mencionarse el control de la actividad financiera.

En este punto, al igual que ocurre con la idea de planificación, puede decirse que la idea de control es, en realidad, más que un principio: forma parte de la esencia

³⁷⁵ La Orden Hac/1044/2002, de 9 de mayo encomienda la formulación de las prioridades respecto de los gastos a realizar en el período 2003-2005 a la Comisión de Políticas de Gasto (norma 2.1.1).

jurídica de la actividad financiera que se define, precisamente, como una actividad sometida a control. Control previo, representado por el sometimiento al régimen de presupuesto anual aprobado por las Cortes Generales³⁷⁶ y control *a posteriori* mediante el deber de rendición de cuentas ante el órgano de control externo³⁷⁷.

³⁷⁶ Cfr. Artículo 14 de la LGP.

³⁷⁷ Cfr. Artículo 122 de la LGP.